CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. M. COLLINS
van 4 oktober 2024[1]

Zaak C-181/23

Europese Commissie
tegen

Republiek Malta

„Niet-nakoming door een lidstaat van verplichtingen krachtens artikel 20 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU – Nationale burgerschapsregeling voor investeerders – Naturalisatie van onderdanen van derde landen in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen – Ontbreken van een daadwerkelijke band tussen aanvragers van naturalisatie en een lidstaat”

Omvang van het beroep

1. Het onderhavige beroep krachtens artikel 258 VWEU vindt zijn oorsprong in de vaststelling en uitvoering van het Maltese programma „Verkrijging van de Maltese nationaliteit door naturalisatie voor uitzonderlijke diensten door directe investeringen (2020)” (hierna: „regeling van 2020”).[2] De Europese Commissie verzoekt het Hof om vast te stellen dat de Republiek Malta door de vaststelling en uitvoering van de regeling van 2020, waarbij personen kunnen worden genaturaliseerd in ruil voor vooraf bepaalde betalingen en investeringen, zonder dat er een daadwerkelijke band tussen de betrokkenen en die lidstaat bestaat, haar verplichtingen uit hoofde van artikel 20 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU niet is nagekomen.

2. De Republiek Malta betoogt dat het beroep van de Commissie feitelijk en rechtens ongegrond is. Het Unierecht bestrijkt niet de voorwaarden waaronder personen de nationaliteit van een lidstaat kunnen verwerven, tenzij die voorwaarden de waarden en doelstellingen van de Europese Unie algemeen en stelselmatig zouden bedreigen. Noch het internationaal publiekrecht[3] noch het Unierecht vereist dat een persoon voorafgaand aan zijn naturalisatie een „bestaande daadwerkelijke band” met een staat heeft. De Republiek Malta stelt tevens dat de Commissie, in een poging het Hof te verleiden tot een onjuiste beoordeling van de feiten, de regeling van 2020 al te simpel heeft voorgesteld.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 De regeling van 2020 bestaat uit de Maltese Citizenship Act (wet betreffende het Maltese staatsburgerschap) van 2020 en de Regulations van 2020, die worden beschreven in de punten 5 tot en met 7 van deze conclusie.

3 Hierna: „internationaal recht”.

Relevante bepalingen – Maltees recht

Maltese Citizenship Act

3. De Maltese Citizenship Act (wet betreffende het Maltese staatsburgerschap) regelt de verwerving, intrekking en afstand van het staatsburgerschap van Malta.[4] Artikel 10 van die wet legt de voorwaarden voor gewone naturalisatie neer. Volgens artikel 10, lid 1, kan een verzoeker een bewijs van naturalisatie tot Maltees staatsburger worden verleend indien hij tot genoegen van de minister[5] heeft aangetoond te voldoen aan de volgende voorwaarden:

„(a) woonplaats in Malta te hebben gehad tijdens een periode van twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de datum van de aanvraag; en

(b) tijdens de zes jaren onmiddellijk voorafgaand aan voornoemde periode van twaalf maanden gedurende in totaal niet minder dan vier jaar woonplaats in Malta te hebben gehad; en

(c) een toereikende kennis van de Maltese of de Engelse taal te hebben; en

(d) van goed gedrag te zijn; en

(e) een behoorlijk staatsburger van Malta te zullen zijn.'

4. Volgens artikel 10, lid 1, tweede alinea, van de Maltese Citizenship Act kan de minister bij de in onder b) bedoelde berekening, wanneer hij dit in de bijzondere omstandigheden van een specifiek geval passend acht, verblijfsperioden van meer dan zeven jaar vóór de datum van de aanvraag in aanmerking nemen. The 1989 Citizenship Regulations (secundaire wetgeving inzake het staatsburgerschap) (zoals gewijzigd) leggen gedetailleerde regels neer voor naturalisatieaanvragen op grond van artikel 10, lid 1, van de Maltese Citizenship Act.[6]

[4] Maltese Citizenship Act (Chap. 188), wet XXX van 1965, zoals gewijzigd bij wetten II van 1970, XXXI van 1972, LVIII van 1974, XXXI van 1975, IX van 1977, XIII van 1983, XXIV van 1989, IV van 2000 en X van 2007; en Legal Notice 410 van 2007 en wet XV van 2013, wetten XXIV en XXVI van 2017 en wetten XV en XXXVIII van 2020.

[5] Volgens artikel 2, lid 1, van de Maltese Citizenship Act wordt onder „de minister" verstaan „de minister die vooralsnog verantwoordelijk is voor aangelegenheden betreffende het Maltese staatsburgerschap alsmede elke door die minister gemachtigde persoon".

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) (secundaire wetgeving) 188.01 Citizenship Regulations van 1 augustus 1989 (Legal Notice 106 van 1989, zoals gewijzigd bij Legal Notices 16 van 1993, 232 van 1997, 26 van 2000, 188 en 410 van 2007, 17 en 63 van 2014; Act XIII van 2015, Legal Notices 336 van 2017, 214 van 2019 en 443 van 2020).

Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020

5. Op 28 juli 2020 heeft de Republiek Malta de Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 (hierna: „Citizenship Act van 2020”) [7] vastgesteld. Artikel 3 van die wet verving artikel 10, lid 9, van de Maltese Citizenship Act door de volgende tekst:

„Onverminderd de bepalingen van deze of enige andere wet, kan de minister een bewijs van naturalisatie tot staatsburger van Malta verstrekken aan een onderdaan van een derde land of een staatloos persoon die de Republiek Malta of de mensheid buitengewone diensten heeft bewezen of wiens naturalisatie van buitengewoon belang is voor de Republiek Malta, en die voldoet aan de in deze wet omschreven eisen. Onder ‚buitengewoon' wordt voor de toepassing van dit lid verstaan duidelijk superieur, voornamelijk met betrekking tot bijdragen op het gebied van de wetenschap, onderzoek, atletiek, sport, kunst, cultuur, investeringen en ondernemerschap. De minister zal eveneens een bewijs van naturalisatie verlenen aan een geschikte persoon die afhankelijk is van een onderdaan van een derde land of een staatloos persoon die de Republiek Malta met investeringen buitengewone diensten heeft verleend. Een zodanig persoon dient op de daarvoor bepaalde wijze een aanvraag in en legt de eed van trouw in Malta af.”

6. Op 20 november 2020 stelde de Republiek Malta [8] de Granting of Citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (regels betreffende de verlening van staatsburgerschap wegens buitengewone diensten; hierna: „Regulations van 2020”) vast. [9] De delen III en IV van de Regulations van 2020 bevatten gedetailleerde regels voor de behandeling van aanvragen om naturalisatie wegens buitengewone verdiensten en „wegens directe investeringen in de economische en sociale ontwikkeling in de Republiek Malta”. [10] Buitenlandse investeerders [11] kunnen aanvragen om naturalisatie indienen op grond van de tweede categorie wanneer zij voldoen, of beloven te voldoen, aan de volgende voorwaarden:

a) betaling van een bijdrage van 600 000 EUR of 750 000 EUR aan de Maltese Staat, waarvan 10 000 EUR wordt betaald als niet-restitueerbare borg bij indiening van de aanvraag voor een verblijfstitel of van het geschiktheidsformulier, en het resterende bedrag na goedkeuring van de aanvraag om naturalisatie;

b) aankoop en bezit van residentieel vastgoed in Malta met een minimumwaarde van 700 000 EUR, of huur van residentieel vastgoed in Malta voor ten minste vijf jaar tegen een minimale jaarlijkse huur van 16 000 EUR;

7 Act No XXXVIII van 2020, gepubliceerd op 31 juli 2020. Op 15 november 2013 heeft de Republiek Malta Act No XV van 2013 tot wijziging van de Maltese Citizenship Act (Chap. 188) vastgesteld (hierna: „Citizenship Act van 2013”). De Citizenship Act van 2013 voerde parallel aan de in artikel 10, lid 1, van de Maltese Citizenship Act beschreven procedure een versneld naturalisatietraject in, door middel van deelneming aan een „individueel investeerdersprogramma” met afzonderlijke voorwaarden en procedures. De Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (secundaire wetgeving nr. 188.03), vastgesteld volgens Legal Notice 47 van 2014 en gepubliceerd in *The Malta Government Gazette* van 4 februari 2014 (hierna: „Regulations van 2014”) zijn op 20 november 2020 ingetrokken bij Legal Notice 437 van 2020. Maximaal 1 800 aanvragers (exclusief de van hen afhankelijke personen) kunnen met succes een aanvraag indienen krachtens deze regeling, ingesteld bij de Citizenship Act van 2013 en de Regulations van 2014 (hierna tezamen: „burgerschapsregeling van 2014”). Niettegenstaande de overeenkomsten tussen de burgerschapsregelingen van 2014 en 2020 en de vele verwijzingen in de pleidooien naar beide, heeft het onderhavige niet-nakomingsberoep slechts betrekking op de regeling van 2020.

8 Overeenkomstig artikel 10, lid 9, van de Maltese Citizenship Act, als gewijzigd bij de Citizenship Act van 2020.

9 Subsidiary Legislation 188.06 van de wetgeving van Malta. De Regulations van 2020 werden van kracht bij Legal Notice 437 van 2020.

10 Hoewel de Regulations van 2014 zijn ingetrokken bij de Regulations van 2020, bepaalt regulation 31, lid 1, tweede alinea, van laatstgenoemde Regulations dat de Regulations van 2014 van kracht blijven tot het daaronder toegestane maximumaantal van 1 800 aanvragen is bereikt.

11 Aanvragen mogen betrekking hebben op „afhankelijke” gezinsleden van de aanvrager, onder meer onder voorwaarde van een extra betaling van 50 000 EUR voor ieder van hen. Zie regulation 16, lid 3, van de Regulations van 2020 en punt 1, onder b), van de eerste bijlage daarbij.

c) donatie van minimaal 10 000 EUR aan een geregistreerde niet-gouvernementele of anderszins door de autoriteiten goedgekeurde organisatie of vereniging die een filantropische, culturele of wetenschappelijke doelstelling dan wel bevordering van de sport, het dierenwelzijn of de kunsten nastreeft;

d) voorafgaand verblijf in Malta voor een periode van 36 maanden (in welk geval de betaling 600 000 EUR bedraagt), die kan worden teruggebracht tot ten minste 12 maanden in het geval van een buitengewone directe investering, te weten betaling van niet minder dan 750 000 EUR;

e) positieve geschiktheidsbeoordeling door de autoriteiten en toestemming tot indiening van een aanvraag om naturalisatie in overeenstemming met regulation 10 van de Regulations van 2020.

7. Volgens regulation 19 van de Regulations van 2020 zal het „aantal bewijzen van Maltees staatsburgerschap door naturalisatie voor buitengewone diensten door middel van directe investeringen, afhankelijke personen niet meegerekend, niet meer bedragen dan vierhonderd (400) per jaar, en in elk geval zal het totale aantal gehonoreerde aanvragen, die voor afhankelijke personen niet meegerekend, niet meer bedragen dan duizend vijfhonderd (1 500)".

Precontentieuze procedure

8. Op 20 oktober 2020 heeft de Commissie de Republiek Malta een formele aanmaningsbrief toegezonden. Daarin drukte zij haar bezorgdheid uit dat het Individual Investor Programme (individuele investeerdersprogramma) dat werd ingesteld bij de Maltese Citizenship Act, zoals gewijzigd bij de Citizenship Act van 2013 en de Regulations van 2014, niet verenigbaar was met het in artikel 20 VWEU ingestelde burgerschap van de Europese Unie en het in artikel 4, lid 3, VEU verankerde beginsel van loyale samenwerking. Op 9 juni 2021 heeft de Commissie een aanvullende aanmaning aan de Republiek Malta gestuurd, waarin zij opmerkte dat bij de herziening van het wetgevende kader van de regeling van 2020 niets was veranderd aan het transactionele karakter daarvan, zodat die regeling artikel 20 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU schond.

9. De Republiek Malta heeft op 6 augustus 2021 op die aanmaning geantwoord en de beoordeling van de Commissie weersproken. Het standpunt van de Commissie was volgens haar in strijd met het beginsel van bevoegdheidstoedeling, in die zin dat de Commissie zich ermee begaf op een domein dat tot de soevereiniteit van de lidstaten behoorde.

10. Op 2 maart 2022 heeft de Republiek Malta haar burgerschapsregeling voor investeerders tot nader order opgeschort ten aanzien van Russische en Belarussische onderdanen.

11. Op 6 april 2022 zond de Commissie aan de Republiek Malta een met redenen omkleed advies. De Commissie herhaalde daarin de argumenten die zij in haar eerste aanmaning en in haar aanvullende aanmaning had aangevoerd en werkte deze verder uit. In haar antwoord weersprak de Republiek Malta de beoordeling van de Commissie en handhaafde zij haar standpunt dat het wetgevende kader van haar burgerschapsregeling voor investeerders volledig in overeenstemming was met het Unierecht.

Procedure bij het Hof

12. Bij verzoekschrift van 22 maart 2023 heeft de Commissie op grond van artikel 258 VWEU het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld en verzocht om vaststelling dat:

„de Republiek Malta haar verplichtingen uit hoofde van artikel 20 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU niet is nagekomen door een geïnstitutionaliseerd programma als ‚Verkrijging van de Maltese nationaliteit door naturalisatie voor uitzonderlijke diensten door directe investeringen' vast te stellen en ten uitvoer te leggen op grond van artikel 10, lid 9, van de Maltese Citizenship Act (wet betreffende het Maltese staatsburgerschap), zoals gewijzigd bij de Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 (wet van 2020 houdende wijziging nr. 2 van de wet betreffende het Maltese staatsburgerschap), en de Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (regeling van 2020 betreffende de toekenning van het staatsburgerschap voor uitzonderlijke diensten) waarbij aanvragers kunnen worden genaturaliseerd in ruil voor vooraf bepaalde betalingen en investeringen, zonder dat er een daadwerkelijke band bestaat tussen die aanvragers en de staat".

13. De Commissie vordert voorts verwijzing van de Republiek Malta in de kosten.

14. In haar verweerschrift van 27 juni 2023 verzoekt de Republiek Malta het Hof het beroep te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

15. Na verdere uitwisseling van memories heeft op 17 juni 2024 een zitting plaatsgevonden waar de Commissie en de Republiek Malta pleidooi hebben gehouden en vragen van het Hof hebben beantwoord.

Analyse

Argumenten van partijen

16. Het beroep van de Commissie berust op één enkel bezwaar, dat zij heeft opgesplitst in drie stappen.

17. In de eerste plaats merkt de Commissie op dat de lidstaten weliswaar bevoegd zijn om regels vast te stellen inzake de verwerving van hun nationaliteit, maar dat het Unierecht de uitoefening van die bevoegdheid aan banden legt.[12] Het Unieburgerschap berust op het concept van wederzijds vertrouwen. Eerbiediging van dat wederzijds vertrouwen houdt in dat de lidstaten geen burgerschapsregels mogen vaststellen die het wezen, de waarde en de integriteit van het Unieburgerschap aantasten. De hoedanigheid van burger van de Unie dient de fundamentele status van de onderdanen van de lidstaten te zijn.[13] Het Unierecht legt de lidstaten verregaande verplichtingen op met betrekking tot de behandeling van Unieburgers die zich beroepen op de rechten die zij ontlenen aan het burgerschap van de Unie. Aangezien de toekenning van de nationaliteit van een lidstaat automatisch de verkrijging van het Unieburgerschap en het genot van de daaraan verbonden rechten meebrengt, hebben de voorwaarden waaronder dit kan

[12] Arresten van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10) (hierna: „arrest Micheletti"); 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punt 19) (hierna: „arrest Kaur"); 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 37) (hierna: „arrest Zhu en Chen"); 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punten 39, 41 en 45) (hierna: „arrest Rottmann"), en 12 maart 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punt 30) (hierna: „arrest Tjebbes").

[13] Arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 82).

gebeuren een zo rechtstreekse impact op de andere lidstaten en op de Europese Unie, dat zij niet langer uitsluitend een zaak van die lidstaat zijn. Wanneer de lidstaten hun nationaliteit aan onderdanen van derde landen toekennen dienen zij derhalve het Unierecht terdege in acht te nemen, met name het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU en de integriteit van de status van het bij artikel 20 VWEU in het leven geroepen Unieburgerschap.

18. In de tweede plaats benadrukt de Commissie dat de Europese Unie berust op de integratie van Europese staten die een gemeenschappelijk stelsel van idealen en waarden nastreven, wat het nader tot elkaar brengen van de volkeren van elk van die lidstaten met zich meebrengt. Het Unieburgerschap omvat dus zowel het aanhalen van de banden tussen de onderdanen van de lidstaten en de Europese Unie, als de integratie en versterking van de solidariteit tussen de verschillende Europese volkeren, die elkaar ontmoeten in één enkel politiek bestel en zelf actief vormgeven aan de Europese Unie. De aard van het burgerschap van de Unie, dat het recht omvat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te verplaatsen en er te verblijven, het recht om onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat te worden behandeld alsook het actieve en passieve kiesrecht zowel in de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf als in de verkiezingen voor het Europees Parlement, staaft deze uitlegging. Het Unieburgerschap en de daaraan ontleende rechten zijn derhalve een uitdrukking van solidariteit en wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. De automatische en onvoorwaardelijke uitbreiding van bepaalde rechten naar de onderdanen van alle lidstaten is in overeenstemming met het beginsel van wederzijds vertrouwen en berust op een gedeelde opvatting, namelijk dat „de nationaliteit de uitdrukking vormt van een effectieve band tussen [een staat] en zijn onderdanen”[14]. „[D]e bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen [de staat] en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten [vormen] de grondslag […] van de nationaliteitsverhouding”[15].

19. Een door een lidstaat ingestelde en uitgevoerde burgerschapsregeling voor investeerders die de systematische verlening van zijn nationaliteit aan personen in ruil voor vooraf bepaalde betalingen faciliteert, zonder dat het bestaan van een daadwerkelijke band tussen die staat en de betrokken personen wordt verlangd, compromitteert en ondermijnt zowel het wezen als de integriteit van het Unieburgerschap, alsook het wederzijds vertrouwen waarop het berust. Een dergelijke burgerschapsregeling voor investeerders is daarom onverenigbaar met het concept van het Unieburgerschap dat wordt omschreven in artikel 20 VWEU en het beginsel van loyale samenwerking dat is verankerd in artikel 4, lid 3, VEU. Hieruit volgt dat de vaststelling en de uitvoering van zulke regelingen, zelfs wanneer die worden geacht in het (zuiver financiële) belang van een lidstaat te zijn, afbreuk doen aan de doelstellingen van de Europese Unie.

20. In de derde plaats voldoet de regeling van 2020 aan de in de tweede stap uiteengezette criteria voor een onrechtmatige burgerschapsregeling voor investeerders, omdat deze de systematische verlening van nationaliteit in ruil voor de betaling van vooraf bepaalde aanzienlijke bedragen toestaat zonder van aanvragers te verlangen dat zij een daadwerkelijke band met de Republiek Malta aantonen. Artikel 10, lid 1, onder a), van de Maltese Citizenship Act, waarin de „gewone” naturalisatie wordt geregeld, bepaalt dat een aanvrager moet kunnen aantonen „woonplaats in Malta te hebben gehad tijdens een periode van twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de datum van de aanvraag”. Volgens artikel 10, lid 1, onder b), van deze wet, moet de aanvrager aantonen tijdens een periode van zes jaar „gedurende in totaal niet minder dan vier jaar” in Malta

[14] Arrest Tjebbes, punt 35.

[15] Arrest Rottmann, punt 51, en arrest Tjebbes, punt 33. Zie ook arrest van 17 december 1980, Commissie/België (149/79, EU:C:1980:297, punt 10), en arrest Liechtenstein/Guatemala, exceptie (tweede fase). Zie ook arrest van het Internationaal Gerechtshof (hierna: „IGH’) van 6 april 1955, [1955] IGH Rep 4, 20 (hierna: „arrest Nottebohm”).

te hebben gewoond. Voor aanvragen op basis van de regeling van 2020 gelden kwalitatief andere bepalingen. De Commissie betoogt met name dat laatstgenoemde regeling onvoldoende waarborgen bevat om te verzekeren dat het verblijfsvereiste meer dan een louter fictieve voorwaarde is, of dat er een daadwerkelijke band bestaat tussen de Republiek Malta en aanvragers van de Maltese nationaliteit krachtens die regeling.

21. Volgens regulation 16, lid 1, onder a), van de Regulations van 2020 dient de hoofdaanvrager, alsmede van hem afhankelijke personen van achttien jaar en ouder, aan te tonen gedurende 36 maanden in Malta verblijf te hebben gehad. Regulation 16, lid 1, onder a), gelezen in samenhang met de eerste bijlage bij de Regulations van 2020, bepaalt dat deze periode tegen betaling van 750 000 EUR (te weten 150 000 EUR meer) kan worden teruggebracht tot minstens 12 maanden. De Regulations van 2020 geven geen definitie van „verblijf" of „inwoner". Zij bevatten geen overeenkomstig vereiste dat het verblijf gedurende de „gehele" genoemde periode duurt. Aangezien geen enkele regel een regelmatige fysieke aanwezigheid gedurende een aanmerkelijk tijdvak vereist dat onderbroken zou kunnen worden door reizen of kortstondig verblijf in het buitenland, bevatten de Regulations van 2020 geen regels betreffende afwezigheden die de verblijfsperioden zouden kunnen onderbreken. De Commissie betoogt dan ook dat regulation 16, lid 1, onder a), van de Regulations van 2020 slechts een verblijf in juridische zin behelst, en geen fysieke aanwezigheid in Malta.

22. De Commissie verwerpt voorts de stelling van de Republiek Malta dat zij in haar recht staat om burgerschap te verlenen met het oog op „aanstaande banden" door toekomstige integratie in en bijdragen aan die lidstaat. Een dergelijke benadering van „koop nu – hecht u later" is onverenigbaar met het Unierecht. De Commissie herinnert eraan dat de aan het Unieburgerschap verbonden voordelen, waaronder het vrije verkeer, effectief worden vanaf het moment waarop deze status wordt verworven. Er is geen enkele garantie dat een persoon die krachtens de regeling van 2020 tot Maltees staatsburger werd genaturaliseerd in de Republiek Malta zal blijven en daarmee een band zal opbouwen. Die persoon zou kunnen besluiten naar een andere lidstaat te verhuizen of zou zelfs zijn hoofdverblijf in een derde land kunnen behouden, en intussen de rechten van een Unieburger genieten zonder een band met een van de lidstaten op te bouwen. Bureaus die reclame mogen maken voor de regeling promoten in het door hen gepubliceerde materiaal als een van de voordelen van verwerving van de Maltese nationaliteit, de mogelijkheid voor een genaturaliseerd staatsburger om in een andere lidstaat of in een Schengenland te gaan wonen.

23. In haar repliek verwerpt de Commissie de bewering dat het onderhavige beroep het gehele nationale wetgevingskader voor naturalisatie ter discussie stelt. De Commissie is er niet op uit om voor te schrijven hoe lidstaten moeten bepalen „wie hun onderdanen zijn". Het onderhavige beroep is beperkt tot een specifieke burgerschapsregeling voor investeerders die, doordat het Unieburgerschap erin wordt behandeld als handelswaar, de integriteit van die status ondermijnt op een wijze die een bijzonder ernstige schending van het Unierecht vormt.

24. De Commissie baseert dit standpunt op het Unierecht, de bijzondere eisen die voortvloeien uit de status van het Unieburgerschap en de verplichting tot loyale samenwerking, die van de lidstaten verlangt dat zij zich onthouden van handelen dat afbreuk kan doen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie. Ook al aanvaardt de Republiek Malta niet dat het arrest Nottebohm de opvatting staaft dat het internationale recht als voorwaarde voor de verwerving van nationaliteit een daadwerkelijke band vooronderstelt, toch is en blijft dat arrest een zeer vaak aangehaalde en gezaghebbende beslissing inzake het recht van een staat om een door een andere staat verleende nationaliteit niet te erkennen. Volgens het arrest

Micheletti mogen lidstaten niet weigeren de nationaliteit van een onderdaan van een lidstaat te erkennen. Het automatische karakter van die erkenning in de rechtsorde van de Unie vormt een rechtsgrond voor een gemeenschappelijk nationaliteitsconcept dat het bestaan van een daadwerkelijke band tussen een lidstaat en zijn onderdanen vooronderstelt.

25. De Commissie betoogt dat uit het juridische kader van de regeling van 2020 naar voren komt dat de zorgvuldige beoordeling („due-diligence process") van de aanvragers bestaat in de beoordeling van hun reputatie, eventuele veiligheidsrisico's en de omvang van hun vermogen. Er wordt niet onderzocht of er sprake is van een daadwerkelijke band tussen de aanvrager en de Republiek Malta. Dat er een verificatieprocedure is en dat de bevoegde minister [16] kan weigeren een bewijs van naturalisatie te verstrekken, doet niet af aan het transactionele karakter van de regeling. De Republiek Malta betwist niet dat daadwerkelijke fysieke aanwezigheid in Malta slechts bij twee gelegenheden wordt vereist om onder de regeling van 2020 te vallen: bij het verschaffen van biometrische gegevens om een verblijfsvergunning te verkrijgen en bij het afleggen van de eed van trouw. Het vereiste van een „wettelijk verblijf" in de regeling kan derhalve geen daadwerkelijke band tussen de Republiek Malta en een aanvrager van het burgerschap tot stand brengen.

26. De Republiek Malta merkt in de eerste plaats op dat staten reeds van oudsher geld en rijkdom proberen aan te trekken door burgerschap, of het equivalent daarvan, te verlenen aan personen met een hoge nettowaarde. De macht van de staat om zijn nationaliteit te verlenen vormt de kern van de nationale soevereiniteit en is nauw verbonden met de opvatting en ontwikkeling van de nationale identiteit van een lidstaat die de Europese Unie volgens artikel 4, lid 2, VEU dient te beschermen. De Republiek Malta erkent dat een „bestaande daadwerkelijke band" een legitieme basis is op grond waarvan een staat kan besluiten de banden van een betrokkene met zijn politieke gemeenschap te erkennen. Het is niettemin een aangelegenheid voor de democratische instellingen van elke lidstaat om via politieke en soevereine besluitvorming voor die optie te kiezen, dikwijls op basis van overwegingen van ethische en morele aard. Een lidstaat beschikt derhalve over een ruime beoordelingsvrijheid bij zijn besluit welke banden kunnen volstaan om een persoon uit te nodigen deel te nemen aan zijn politieke bestel. De Verdragen en de totstandkomingsgeschiedenis daarvan verplichten een lidstaat niet om voor de naturalisatie van een persoon een „bestaande daadwerkelijke band" met die staat te vereisen. De Republiek Malta betoogt voorts dat het internationale recht een dergelijk vereiste niet omvat en dat het arrest Nottebohm, waarop de Commissie zich beroept, het voorwerp van uitgebreide en terechte kritiek is geweest.

27. Op die gronden betoogt de Republiek Malta dat alleen indien het naturalisatiebeleid van een lidstaat aanleiding geeft tot een algemene en stelselmatige inbreuk op de in de Verdragen en de wetgeving omschreven waarden en doelstellingen van de Unie, met enig recht kan worden gesproken van een schending van die regels en waarden. Dat is hier niet het geval. Het onderhavige optreden van de Commissie kent geen precedent. Het beoogt een lidstaat te weerhouden rechtmatige beleidskeuzes te verwezenlijken op een gebied dat behoort tot de bevoegdheid van de lidstaten, als erkend bij artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU. Het trekt tevens de rechtmatigheid van een volledig nationaal wetgevend kader inzake naturalisatie in twijfel. De Republiek Malta betoogt voorts dat de gevolgen van de expansieve uitlegging van artikel 20 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU die de Commissie voorstaat, zich onmiddellijk zullen doen voelen in de stelsels van de nationaliteitswetgeving van alle lidstaten, met name die waar naturalisatie op discretionaire basis plaatsvindt. Er zullen onvermijdelijk

[16] Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van de Maltese Citizenship Act.

verslagleggingsverplichtingen volgen voor de lidstaten, met het gevolg dat de Commissie, als bewaker van de Verdragen, het beleid, de wetgeving en de praktijk van de lidstaten met betrekking tot naturalisatie gaat toetsen aan het Unierecht. Die ontwikkeling zal de lidstaten aanmoedigen om de wetgeving en praktijk van andere lidstaten op dit gebied in twijfel te trekken en uiteindelijk te bestrijden. Een dergelijk toezicht valt alleen te rechtvaardigen wanneer duidelijk en met afdoende bewijzen is aangetoond dat de regeling van een lidstaat algemeen en stelselmatig een werkelijke bedreiging vormt voor waarden en doelstellingen van de Unie.

28. De Republiek Malta betoogt voorts dat de grief van de Commissie, doordat de intrekking van nationaliteit gelijk wordt gesteld aan de verwerving ervan, de rechtspraak van het Hof te simpel voorstelt. De intrekking van de nationaliteit van een lidstaat ontneemt de betrokkene het burgerschap van de Unie en het geheel van de daaraan verbonden rechten. Vanuit Unierechtelijk oogpunt moet optreden van een lidstaat dat ontneming, feitelijk of rechtens, van de aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten en plichten tot gevolg kan hebben, aan zorgvuldig en streng toezicht worden onderworpen. Verwerving van nationaliteit leidt daarentegen niet tot reductie, maar tot een uitbreiding van de rechten en plichten van de betrokkene. De verwerving van nationaliteit moet derhalve aan andere maatstaven worden getoetst. Omdat de Commissie dit fundamentele verschil niet begrijpt, staat zij een uitlegging van de Verdragen voor die zou leiden tot een onevenredige uitbreiding van Uniebemoeienis naar een tot de nationale bevoegdheid behorend gebied, dat nauw verbonden is aan de soevereine prerogatieven van de lidstaten.

29. De Republiek Malta betoogt dat de afschildering door de Commissie van de regeling van 2020 als „automatische en onvoorwaardelijke" toegangsroute naar de Maltese nationaliteit, die een „stelselmatige verlening van nationaliteit in ruil voor vooraf bepaalde betalingen" in het „louter financiële belang" van de Republiek Malta zou bieden, een overversimpeling is die elke fundering in het recht of de feiten ontbeert. Ook al wordt de toepassing van de regeling geactiveerd door een aanvankelijke investering, toch is de toegang ertoe niet „automatisch en onvoorwaardelijk", maar wordt er veel aandacht besteed aan de impact van elke aanvraag uit het oogpunt van de „veiligheid, reputatie, blijvende gevolgen, naleving en andere criteria". Dat ongeveer een derde van alle ontvankelijke aanvragen wordt afgewezen, bewijst genoegzaam dat van enig automatisme geen sprake is. De verlening van nationaliteit is evenmin een rechtstreeks gevolg van een financiële transactie, aangezien aanvragers zich voor de langere termijn moeten verbinden en zij na naturalisatie nog lang gecontroleerd worden. Volgens de Republiek Malta is de regeling van 2020 derhalve een rechtmatige, sterke, professioneel toegepaste en doelmatige naturalisatieregeling, en vormt de toepassing ervan geen ondermijning van de Uniedoelstellingen. De regeling van 2020 is transparant, wordt zorgvuldig gecontroleerd en heeft rechtstreekse en positieve gevolgen voor de Maltese maatschappij. De Republiek Malta verwerpt de karakterisering van de regeling door de Commissie als een benadering „koop nu – hecht u later". Succesvolle aanvragers vertonen diverse vormen van binding met de Maltese gemeenschap, namelijk zowel oudere, huidige als toekomstige banden, die constant evolueren.

30. In haar dupliek betoogt de Republiek Malta dat zij, wanneer het Hof het beroep van de Commissie gegrond zou verklaren, zich genoopt zou zien een volledig samenstel van primaire en secundaire wetgeving in te trekken, en niet slechts één enkele bepaling of sommige specifieke regels inzake nationaliteit. Door het volledige wetgevend kader van een lidstaat inzake de toegang tot de nationaliteit ervan aan te vechten, verzoekt de Commissie het Hof om zich, met het uitspreken van een veto over nationale wetgeving betreffende een aan de lidstaten voorbehouden domein, op te stellen als „indirecte wetgever". Hoe verder de toegestane toetsing op een gebied van de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten kan gaan, des te groter is het gevaar dat de

uitoefening daarvan de bevoegdheid van de Europese Unie op een bijzonder gevoelig gebied te buiten zal gaan. De Republiek Malta betoogt dat daarom alleen een aanzienlijke schending van de waarden en/of doelstellingen van de Europese Unie de interventie van het Hof zou kunnen rechtvaardigen. Ten slotte benadrukt de Republiek Malta dat de Europese Unie, anders dan de Commissie betoogt, een politieke gemeenschap is, en niet „één politiek bestel".

Beoordeling

Ontvankelijkheid

31. Hoewel de Republiek Malta de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep niet uitdrukkelijk bestrijdt, verwijst zij naar verschillen tussen de argumenten die de Commissie tijdens de precontentieuze fase van de procedure heeft aangevoerd en die waarop zij zich thans beroept. Volgens de Republiek Malta verschilt een aantal argumenten van de Commissie in de repliek van die in het verzoekschrift. Voorts maakt zij er bezwaar tegen dat de Commissie de zogenoemde „Passport papers"[17] als bewijs heeft aangevoerd, aangezien deze betrekking hebben op de toepassing van de burgerschapsregeling van 2014, en niet die van 2020, die in de onderhavige procedure aan de orde is.

32. Het Hof kan ambtshalve onderzoeken of aan de voorwaarden van artikel 258 VWEU voor het instellen van een beroep wegens niet-nakoming is voldaan.[18] Aangezien de ontvankelijkheidskwestie ter terechtzitting is opgeworpen en de Commissie gelegenheid heeft gehad om een vraag van het Hof ter zake te beantwoorden, behoort het Hof die kwestie te onderzoeken. Volgens vaste rechtspraak wordt het voorwerp van een beroep krachtens artikel 258 VWEU afgebakend door het met redenen omkleed advies van de Commissie. Dat document moet een coherente en gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Een daaropvolgend niet-nakomingsberoep moet op dezelfde overwegingen en middelen berusten als het met redenen omkleed advies en het Hof mag geen rekening houden met een bezwaar dat daarin niet was aangevoerd.[19] De omvang van het onderhavige beroep is beperkter dan de klacht in het met redenen omkleed advies van 6 april 2022, dat zowel de regeling van 2014 als de regeling van 2020 betrof. Afgezien van dat voorbehoud – dat niet zorgwekkend is[20] – berust het beroep op dezelfde gronden en argumenten als het met redenen omkleed advies. Zowel het met redenen omkleed advies als het verzoekschrift spreekt van schending van artikel 20 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU

[17] Zie „Passport papers", gepubliceerd door de Daphne Caruana Galizia Foundation, https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije (C-488/15, EU:C:2017:267, punt 50).

[19] Arrest van 24 juni 2004, Commissie/Nederland (C-350/02, EU:C:2004:389, punt 20). De precontentieuze procedure heeft tot doel de betrokken lidstaat de gelegenheid te geven aan de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen te voldoen of nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. Het regelmatige verloop van de precontentieuze procedure is wezenlijk voor de bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat en om te verzekeren dat het voorwerp van de contentieuze procedure duidelijk is omschreven. De precontentieuze procedure heeft dus drie doelstellingen: de lidstaat de mogelijkheid bieden de eventuele inbreuk te beëindigen, hem in staat stellen zijn rechten van verdediging uit te oefenen en het voorwerp van het geding afbakenen met het oog op een eventuele adiëring van het Hof (arrest van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punten 39 en 49).

[20] Het feit dat het voorwerp van een beroep volgens artikel 258 VWEU moet worden afgebakend door de precontentieuze procedure waarin deze bepaling voorziet, betekent niet dat het dispositief van het met redenen omkleed advies en het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moeten zijn, zolang het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd, maar slechts is beperkt (arrest van 14 maart 2006, Commissie/Frankrijk, C-177/04, EU:C:2006:173, punt 37).

door wetgeving van de Republiek Malta, die naturalisatie biedt in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen, zonder te verlangen dat er tussen die lidstaat en de aanvragers een daadwerkelijke band bestaat.

33. Wat de beweerde verschillen tussen het verzoekschrift en de repliek betreft, is het vaste rechtspraak dat een partij het voorwerp van het geschil tijdens het geding niet mag wijzigen en dat de gegrondheid van het beroep uitsluitend mag worden onderzocht tegen de achtergrond van de conclusies in het verzoekschrift.[21] De Commissie heeft echter wel het recht te antwoorden op argumenten die de Republiek Malta in haar verweerschrift heeft aangevoerd, mits de omvang van het geding ongewijzigd blijft, zoals hier het geval is.

34. Ik geef het Hof derhalve in overweging het onderhavige beroep en de in repliek aangevoerde argumenten ontvankelijk te verklaren.

35. Wat de toelaatbaarheid van de zogenoemde „Passport papers” betreft, betwist de Commissie niet dat deze betrekking hebben op de toepassing van de burgerschapsregeling van 2014, die ratione materiae irrelevant is voor het onderhavige beroep. Anders dan de Commissie lijkt te beweren, mag de inhoud van deze stukken derhalve op geen enkele wijze worden ingeroepen om conclusies te trekken aangaande de wettigheid van de regeling van 2020.

Ten gronde

– *Opmerkingen vooraf*

36. In het onderhavige beroep vraagt de Commissie het Hof om vast te stellen dat de Republiek Malta, door artikel 10, lid 9, van de Citizenship Act van 2020 en de Regulations van 2020 vast te stellen en uit te voeren, haar verplichtingen uit hoofde van artikel 20, lid 1, VWEU en artikel 4, lid 3, VEU niet is nagekomen. Indien het Hof dit verzoek honoreert, is de Republiek Malta gehouden de maatregelen te nemen die ter uitvoering van het arrest van het Hof nodig zijn.[22] Hieruit volgt dat de Commissie, anders dan de Republiek Malta heeft betoogd, het met de onderhavige procedure niet heeft voorzien op de wettigheid van het gehele wetgevende kader betreffende naturalisatie van die lidstaat.[23] Evenmin is het beroep van de Commissie een poging van die instelling, direct of indirect bijgestaan door het Hof, om wetgeving uit te vaardigen op het gebied van het burgerschap van de Unie.

37. De Republiek Malta aanvaardt dat een lidstaat die een naturalisatiebeleid heeft vastgesteld dat personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afkomst zou uitsluiten, inbreuk zou maken op onder meer artikel 20 VWEU, gelezen in het licht van artikel 2 VEU. Aangezien de Commissie niet beweert dat de regeling van 2020 discriminerend is op grond van ras, etnische afkomst of

[21] Arrest van 11 november 2010, Commissie/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, punt 20). Zie ook artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

[22] Zie artikel 260, lid 1, VWEU.

[23] In de niet-nakomingsprocedure van artikel 258 VWEU is het uitsluitend aan de Commissie om, indien zij van mening is dat een lidstaat niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, te beoordelen of het opportuun is tegen deze lidstaat op te treden, vast te stellen welke bepalingen zijn geschonden, en te bepalen op welk tijdstip de niet-nakomingsprocedure wordt ingeleid (arrest van 3 maart 2016, Commissie/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, punt 24).

anderszins, behoeft dit betoog geen nader onderzoek door het Hof.[24] De Republiek Malta betoogt voorts dat zij zich veel moeite heeft getroost en aanzienlijke financiële middelen heeft geïnvesteerd om een zorgvuldige en uit meerdere lagen bestaande procedure in te stellen, die verzekert dat de regeling van 2020 onder meer de wetgeving van de Europese Unie tot bestrijding van witwassen, corruptie en terrorisme in acht neemt en handhaaft. Aangezien het beroep van de Commissie niet is gegrond op niet-nakoming van deze of andere Uniewetgeving, is ook dat betoog irrelevant.

38. In een niet-nakomingsprocedure uit hoofde van artikel 258 VWEU moet de Commissie aantonen dat een lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van het Unierecht niet is nagekomen; zij mag zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden.[25]

39. Volgens vaste rechtspraak verlangt het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking van de lidstaten dat zij alle passende maatregelen treffen om de toepassing en de doeltreffendheid van het Unierecht te verzekeren. Van niet-nakoming van de uit artikel 4, lid 3, VEU voortvloeiende algemene loyaliteitsverplichting is er alleen sprake als die niet-nakoming bestaat in andere gedragingen dan de schending van een specifieke verplichting door een lidstaat.[26]

40. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Republiek Malta, door de regeling van 2020 vast te stellen en uit te voeren, waarbij aan personen die geen daadwerkelijke band met haar hebben naturalisatie wordt aangeboden in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen, haar verplichtingen uit hoofde van artikel 20, lid 1, VWEU en artikel 4, lid 3, VEU niet is nagekomen. Zoals ter terechtzitting is bevestigd, is de bewering van de Commissie dat de regeling van 2020 het effect heeft dat in strijd met artikel 4, lid 3, VEU verplichtingen worden opgelegd aan andere lidstaten, een uitvloeisel en gevolg van haar stelling dat de Republiek Malta artikel 20 VWEU schendt. Zonder bewijs van een inbreuk op de Verdragsbepalingen inzake burgerschap is er derhalve geen grond, feitelijk of rechtens, voor de bewering dat de Republiek Malta de verplichting van loyale samenwerking schendt. Zoals de rechtspraak bevestigt, heeft de gestelde inbreuk op artikel 4, lid 3, VEU betrekking op gedrag dat niet verschilt van een niet-nakoming van een specifieke verplichting uit hoofde van artikel 20 VWEU. Ik geef het Hof derhalve in overweging te oordelen dat het in de onderhavige procedure niet geroepen is om de stelling dat de Republiek Malta niet heeft voldaan aan artikel 4, lid 3, VEU, afzonderlijk te onderzoeken van de stelling dat zij artikel 20 VWEU heeft geschonden.

– Vereiste van een „daadwerkelijke band" volgens het Unierechtelijke en het internationale nationaliteitsrecht

41. Uit de schriftelijke en mondelinge opmerkingen van partijen is duidelijk gebleken dat de inhoud van de regeling van 2020 en de wijze waarop deze wordt toegepast niet in geschil is. Met name betwist de Republiek Malta niet dat zij personen naturalisatie biedt in ruil voor vooraf bepaalde betalingen, indien aan bepaalde vereisten is voldaan.[27] Ter terechtzitting heeft de

[24] Volgens de Republiek Malta worden in de regeling van 2020 objectieve en transparante criteria gehanteerd. Artikel 5, lid 1, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat in het kader van de Raad van Europa is vastgesteld en dat in werking is getreden op 1 maart 2000 (hierna: „nationaliteitsverdrag"), luidt: „De regels van een staat die partij is, inzake nationaliteit mogen geen onderscheid bevatten of gebruiken inhouden die neerkomen op discriminatie op grond van geslacht, godsdienst, ras, kleur of nationale of etnische afkomst."

[25] Zie in die zin arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[26] Arrest van 17 december 2020, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punten 119 en 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Zie punt 29 van deze conclusie.

Republiek Malta bevestigd dat het voor naturalisatiedoeleinden volstaat om gedurende één enkel jaar juridisch verblijf te hebben gehad in die lidstaat, mits de betrokkene een specifieke financiële bijdrage betaalt. De Commissie heeft in haar pleidooi bevestigd dat haar enige grief berust op het bestaan van een Unierechtelijk – en in mindere mate een internationaalrechtelijk – vereiste dat er, om de integriteit van het Unieburgerschap te bewaren, een „daadwerkelijke band" tussen een lidstaat en zijn onderdanen bestaat. Bij die gelegenheid heeft de Commissie tevens bevestigd dat het welslagen van haar beroep staat of valt met de geldigheid van die premisse.

42. Artikel 20, lid 1, VWEU stelt het burgerschap van de Europese Unie in. Volgens artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit een burger van de Europese Unie. Artikel 9 VEU bepaalt tevens dat het Unieburgerschap een aanvulling is op en niet in de plaats komt van het nationale burgerschap. De status van het Unieburgerschap is onlosmakelijk verbonden met en volledig afhankelijk van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat. De verwerving van de nationaliteit van een lidstaat heeft de automatische en onvoorwaardelijke verkrijging van het Unieburgerschap tot gevolg. Het verlies van de nationaliteit van een lidstaat leidt voor de betrokkene automatisch tot het verlies van de hoedanigheid van Unieburger.[28] De nationaliteit van een lidstaat is een noodzakelijke of „essentiële" voorwaarde voor de hoedanigheid van Unieburger.

43. Sinds het arrest Grzelczyk[29] heeft het Hof meerdere malen bevestigd dat het Unieburgerschap „de fundamentele status van de onderdanen van de lidstaten moet zijn".[30] In de praktijk betekent dit dat het Unieburgerschap een scala aan rechten toekent aan wie het bezit. Deze rechten omvatten het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven[31], alsook het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.[32] Elke Unieburger kan zich tevens beroepen op het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit als neergelegd in artikel 18 VWEU in alle situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallen.[33] De

[28] Arrest van 9 juni 2022, Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punten 46-48 en 57) (hierna: „arrest Préfet du Gers"). Punt 48 daarvan luidt: „De opstellers van de Verdragen hebben met artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU dus een onlosmakelijk en exclusief verband gelegd tussen het bezit van de nationaliteit van een lidstaat en de verkrijging, maar ook het behoud, van de hoedanigheid van Unieburger." Na de soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk om zich op basis van artikel 50, lid 1, VEU terug te trekken uit de Europese Unie, zijn de Verdragen niet langer meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, vanaf de inwerkingtreding op 1 februari 2020 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 7). Vanaf die datum hebben onderdanen van het Verenigd Koninkrijk niet langer de nationaliteit van een lidstaat en zijn zij niet langer meer Unieburgers. Zie arrest Préfet du Gers, punt 91.

[29] Arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31). Zie ook arresten van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 82), en 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punt 62). In advies 2/13 (Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 172) overwoog het Hof: „De doelstellingen van de Unie, zoals opgesomd in artikel 3 VEU, worden nagestreefd door een reeks fundamentele bepalingen, zoals die welke voorzien in het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen, het burgerschap van de Unie, de ruimte van vrijheid, veiligheid en [recht] en het concurrentiebeleid. Deze bepalingen, die deel uitmaken van een systeem dat eigen is aan de Unie, zijn aldus gestructureerd dat zij elk op hun specifieke domein en met hun bijzondere kenmerken bijdragen tot de verwezenlijking van het integratieproces dat de bestaansreden vormt van de Unie zelf."

[30] Zie ook arrest Tjebbes, punt 31, en arrest Préfet du Gers, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[31] Artikel 20, lid 2, onder a), en artikel 21 VWEU. De rechten die artikel 21, lid 1, VWEU aan de Unieburgers toekent beogen met name de geleidelijke integratie van de betrokken burgers van de Unie in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen (arrest van 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 56).

[32] Onder voorbehoud van de voorwaarden en beperkingen van de Verdragen en de op basis daarvan vastgestelde regelingen: artikel 20, lid 2, onder b), VWEU en artikel 22 VWEU. Zie ook de artikelen 40 en 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

[33] Artikel 18 VWEU is slechts bedoeld om autonoom toepassing te vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt maar waarvoor het VWEU niet voorziet in een bijzonder discriminatieverbod (arrest van 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punten 63 en 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

„fundamentele status" van het Unieburgerschap en de daaraan verbonden verplichtingen voor de lidstaten sluiten niet uit dat de uitoefening van die rechten aan bepaalde voorwaarden wordt onderworpen.[34]

44. Omdat het genot van het Unieburgerschap volledig afhankelijk is van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat, is het vaste rechtspraak dat het aan elke lidstaat is om binnen zijn uitsluitende bevoegdheid[35] en met eerbiediging van het internationale recht[36] de voorwaarden te bepalen waaronder iemand zijn nationaliteit kan verkrijgen en kan verliezen.[37] Zoals ik heb aangegeven in mijn conclusie in de zaak Préfet du Gers[38], hadden de lidstaten kunnen besluiten hun bevoegdheden te bundelen en aan de Europese Unie de bevoegdheid te verlenen om te bepalen wie het recht heeft om burger van de Unie te worden. Zij hebben ervoor gekozen dit niet te doen.

45. Verklaring nr. 2 inzake de nationaliteit van een lidstaat, gehecht aan de slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie[39], geeft eveneens de omvang van de prerogatieven van de lidstaten op dit gebied weer. Zoals gezegd heeft verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat automatisch verkrijging van het Unieburgerschap tot gevolg, hetgeen alle andere lidstaten volgens het Unierecht dienen te erkennen. Verklaring nr. 2 maakt duidelijk dat „[…] telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de lidstaten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene lidstaat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat […]".

[34] Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77), luidt: „Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort." Daarentegen onderwerpen de artikelen 7 en 16 van richtlijn 2004/38 het recht van een Unieburger om langer dan drie maanden maar minder dan vijf jaar in een andere lidstaat te verblijven aan aanvullende voorwaarden. Artikel 7, lid 1, onder b), van die richtlijn bepaalt bijvoorbeeld dat een inactieve Unieburger moet beschikken „voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen […] om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering […] die de ziektekosten in het gastland volledig dekt […]". Zie arrest van 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punten 75-79).

[35] Er is geen Uniewetgeving inzake de verwerving of het verlies van het Unieburgerschap. De Republiek Malta heeft ter terechtzitting opgemerkt dat zodanige wetgeving op basis van artikel 352 VWEU zou kunnen worden vastgesteld.

[36] In haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen stelt de Commissie dat zij zich in de onderhavige procedure niet beroept op het internationale recht. Die bewering is niet geheel consistent met haar verwijzing naar het arrest Nottebohm om haar zaak te staven. Het Unierecht eist hoe dan ook van de lidstaten dat zij het internationale recht eerbiedigen wanneer zij de regels voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit bepalen: zie arrest Tjebbes, punt 30. Hieruit volgt dat wanneer er zich geen conflict voordoet, de Unierechtelijke maatstaven ontleend zijn aan het internationale recht en dit dienen te eerbiedigen. Zie evenwel de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Kadi/Raad en Commissie (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punt 24), waarin hij opmerkt dat „de verhouding tussen het internationale recht en de [rechtsorde van de Unie] wordt beheerst door de [rechtsorde van de Unie] zelf en het internationale recht […] daarin alleen [kan] interfereren onder de voorwaarden die voortvloeien uit de constitutionele beginselen van de [Europese Unie]".

[37] Arrest van 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak) (hierna: „arrest Wiener Landesregierung"). Zie naar analogie het arrest Kaur, punt 25. Het Hof verduidelijkte dat een unilaterale verklaring van een lidstaat voorafgaand aan zijn toetreding tot de Europese Gemeenschap (EG), bedoeld om de personele werkingssfeer van de EG-bepalingen af te bakenen en aldus te bepalen welke onderdanen van die lidstaat daarvan zouden profiteren, de onderdanen van die lidstaat het genot van die rechten niet ontnam, aangezien de betrokkenen deze nooit hadden gehad.

[38] Conclusie van advocaat-generaal Collins in de zaak Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, punt 22).

[39] PB 1992, C 191, blz. 98 („verklaring nr. 2"), gehecht aan het in 1992 gesloten Verdrag van Maastricht, waarbij het Unieburgerschap is ingesteld. Verklaring nr. 2 strekte ertoe de personele werkingssfeer te verduidelijken van de Unierechtelijke bepalingen waarin wordt verwezen naar het begrip „onderdaan", en moet derhalve in aanmerking worden genomen bij de bepaling van de personele werkingssfeer van het VEU (arrest van 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Verlies van de Deense nationaliteit), C-689/21, EU:C:2023:626, punt 27).

Verklaring nr. 2 is aldus een afspiegeling van het standpunt van de lidstaten dat hun respectieve opvattingen van nationaliteit raken aan het wezen van hun soevereiniteit en nationale identiteit, die zij niet voornemens zijn te bundelen.

46. De Verdragen bevatten meerdere verwijzingen naar de volkeren van Europa, de volkeren van de Unie, de volkeren van de lidstaten en de Europese volkeren. Unieburgers spelen bovendien zelf een bepalende rol in de vormgeving van de Europese Unie als één enkel politiek bestel [40], zoals met name blijkt uit het actieve en passieve kiesrecht voor de verkiezingen van het Europees Parlement. [41] Dit doet geenszins af aan het feit dat de lidstaten hebben besloten dat het aan hen alleen is om te bepalen wie hun onderdanen, en bijgevolg Unieburgers, mogen worden. Het „enkele politieke bestel" dat het gevolg is van de totstandbrenging van het burgerschap van de Unie, legt derhalve geen verplichtingen op aan de lidstaten met betrekking tot de termen en voorwaarden volgens welke zij hun nationaliteit verlenen.

47. In een geest van wederzijds respect en vertrouwen hebben de lidstaten onvoorwaardelijk afgesproken de besluiten van andere lidstaten te eerbiedigen met betrekking tot de vraag of iemand de nationaliteit van een lidstaat bezit, en dus het Unieburgerschap, ongeacht de bijzondere verhouding tussen die persoon en die lidstaat. Artikel 9 VEU, artikel 20, lid 1, VWEU en verklaring nr. 2 staan het de instellingen van de Unie noch de lidstaten toe om voorwaarden voor de erkenning van de nationaliteit van een andere lidstaat in te voeren.

48. In het arrest Micheletti [42] oordeelde het Hof dat de wettelijke regeling van een lidstaat de gevolgen van de toekenning van de nationaliteit van een andere lidstaat niet mag beperken door aanvullende voorwaarden aan de erkenning van deze nationaliteit te stellen. [43] Dat arrest ging de instelling van het burgerschap van de Unie weliswaar vooraf, maar het Hof heeft dat beginsel, in onder meer het arrest Zhu en Chen [44], bevestigd in de context van het Unieburgerschap. [45] Hieruit volgt dat de Europese Unie, haar instellingen en haar lidstaten in beginsel alle regels van de lidstaten betreffende de voorwaarden voor de verwerving en het verlies van hun nationaliteit moeten eerbiedigen. Het stelsel van verplichte wederzijdse erkenning dat deze rechtspraak voor ogen heeft, gaat gepaard aan het ontbreken van een vereiste dat de lidstaten een gedeelde opvatting hebben over wat nationaliteit inhoudt, zodat hun regels voor toekenning ervan uiteenlopend kunnen zijn.

49. Hoewel het Unierecht de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van een lidstaat niet bepaalt [46] en de lidstaten elkaars regels ter zake moeten eerbiedigen, is geoordeeld dat de toepassing van die regels geen inbreuk op het Unierecht mag opleveren in

[40] Dat bestel wordt gelimiteerd door de bepalingen van de Verdragen en mag derhalve niet worden gelijkgesteld aan een staat.

[41] Artikel 20, lid 2, onder b), VWEU. Zie ook de artikelen 9 tot en met 11 VEU inzake de democratische beginselen, die uitgebreid naar de Unieburgers verwijzen.

[42] Punt 10.

[43] In zijn conclusie in de zaak Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:47, punten 3 en 4) merkte advocaat-generaal Tesauro op dat de verkrijging en het verlies van nationaliteit tot de uitsluitende bevoegdheid van elke staat afzonderlijk behoort. Het bezit van de nationaliteit van een lidstaat is, ongeacht het tijdstip of de wijze waarop die nationaliteit is verworven, de enige subjectieve voorwaarde voor het uitoefenen van het recht van vestiging, en geen enkel ander element of criterium mag verder in aanmerking worden genomen.

[44] Punt 39. Zie ook arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punt 28). In het arrest Zhu en Chen, punt 39, spreekt het Hof niet van bij wetgeving opgelegde beperkingen, maar verklaart het in grote lijnen dat een lidstaat de gevolgen van de toekenning van de nationaliteit van een andere lidstaat niet mag beperken door extra voorwaarden te verbinden aan de erkenning van die nationaliteit.

[45] Artikelen 17 en 18 EG (thans artikelen 20 en 21 VWEU).

[46] De toekenning van bevoegdheden aan de Europese Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling: artikel 4, lid 1, en artikel 5, leden 1 en 2, VEU. Bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toegedeeld, blijven toebehoren aan de lidstaten. De Europese Unie kan zich geen bevoegdheden toe-eigenen in domeinen die uitsluitend zijn voorbehouden aan de lidstaten.

situaties die binnen de werkingssfeer daarvan vallen.[47] De uitoefening van het soevereine prerogatief van een lidstaat om staatsburgerschap te verlenen of in te trekken is niet onbeperkt, en zowel het Unierecht als het internationale recht kan die uitoefening in beginsel aan banden leggen.[48] In tegenstelling tot wat de Republiek Malta betoogt, kunnen alle inbreuken op het Unierecht, ongeacht de vorm daarvan, het voorwerp uitmaken van een beroep op grond van artikel 258 VWEU wegens niet-nakoming van een verplichting. Het gebruik van die procedure is niet beperkt tot de vervolging van wat als ernstige inbreuken kan worden aangemerkt.[49]

50. Afgezien van het onderhavige beroep heb ik tot op heden geen weet van enige andere zaak waarin het Hof de regels van een lidstaat inzake het verkrijgen van nationaliteit heeft getoetst aan het Unierecht, en met name aan het Unieburgerschap. Dat valt te verklaren door de omstandigheid dat het Unierecht niet zelf aan personen het recht kan verlenen om onderdaan van een lidstaat te worden. In het arrest Micheletti heeft het Hof niet de Italiaanse naturalisatieregeling aan het Unierecht getoetst, maar de verenigbaarheid met het Unierecht van de Spaanse regels die de gevolgen van de Italiaanse wet in Spanje beoogden te beperken. In het arrest Zhu en Chen[50] onderzocht het Hof de vraag naar misbruik van het recht of onheus gebruik van een recht in de context van de verwerving van het Unieburgerschap.[51] Het Hof wees de stelling van de regering van het Verenigd Koninkrijk van de hand dat een onderdaan van een derde land zich niet mag beroepen op het Unierecht – met name het recht van Unieburgers om zich vrij tussen de verschillende lidstaten te verplaatsen – wanneer de betrokkene de zaken zo heeft georganiseerd dat zijn kind de nationaliteit van een lidstaat en daarmee het Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten zou verkrijgen. Bij de verwerping van dat argument wees het Hof erop dat geen van de partijen die opmerkingen bij het Hof hadden ingediend had betwist dat het betrokken kind de nationaliteit van een lidstaat rechtmatig had verkregen, noch dat het deze daadwerkelijk had verkregen.[52]

51. Het Hof heeft bevestigd dat justitiabelen gebonden zijn aan het algemene rechtsbeginsel dat het Unierecht niet kan worden ingeroepen voor fraude of misbruik.[53] De rechtmatigheid van de verlening of verkrijging van het Unieburgerschap kan dus in beginsel in dat licht worden onderzocht. Met het onderhavige beroep voert de Commissie aan dat de Republiek Malta haar

[47] In de arresten Rottmann, punten 39 en 41, en Tjebbes, punt 30, wordt dit algemene leerstuk van het Unierecht toegepast.

[48] Zie arrest van 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waar het Hof oordeelde dat „elke lidstaat volgens het internationale recht bevoegd is om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, en dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften in kwestie het Unierecht moeten eerbiedigen".

[49] Artikel 258 VWEU stelt de Commissie in staat om een niet-nakomingsprocedure in te leiden wanneer zij van mening is dat een lidstaat een van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, zonder dat zij onderscheid behoeft te maken naargelang van de aard of het belang van de inbreuk. Arrest van 27 november 1990, Commissie/Italië (C-209/88, EU:C:1990:423, punt 14). Zie naar analogie arrest van 18 oktober 2007, Commissie/Denemarken (C-19/05, EU:C:2007:606, punt 35).

[50] Arrest Zhu en Chen, punten 34-40.

[51] Zie naar analogie Sloane, R.D., „Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality", *Harvard International Law Review*, deel 50, nr. 1. De auteur is van mening dat het arrest Nottebohm gelezen moet worden als een beslissing op het scherp van de snede, waarin het IGH het algemene beginsel van misbruik van recht heeft ingeroepen om te voorkomen dat Nottebohm zich zou onttrekken aan de gevolgen van het oorlogsrecht.

[52] Voor het bewijs dat er sprake is van misbruik is enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de Unieregeling opgelegde voorwaarden het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en anderzijds een subjectief element, namelijk de bedoeling om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat [arrest van 26 februari 2019, T Danmark en Y Denmark, C-116/16 en C-117/16, EU:C:2019:135, punten 70 en 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak (hierna: „arrest T Danmark")].

[53] Arrest T Danmark, punten 70 en 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Het concept van misbruik van het Unierecht of van rechten kan in beginsel worden toegepast op het handelen van justitiabelen of van lidstaten, voor zover de bevoegdheid van de Unie en de vereiste bewijzen vaststaan.

verplichtingen op grond van artikel 20 VWEU niet is nagekomen, niet dat die lidstaat zich schuldig heeft gemaakt aan misbruik van recht of onheus gebruik heeft gemaakt van de aan haar verleende rechten. In deze procedure kan er dan ook geen sprake zijn van toepassing van die leer.

52. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot het vraagstuk van de intrekking of het verlies van het Unieburgerschap is omvangrijker. Terwijl de bevoegdheid om nationaliteit te verlenen is voorbehouden aan de lidstaten en het Unieburgerschap afhangt van de uitoefening van die bevoegdheid, is het gebruik van het prerogatief om het nationale burgerschap, en daarmee ook dat van de Unie, in te trekken, onderworpen aan een aantal identificeerbare beperkingen. Een belangrijk kenmerk van deze rechtspraak is dat deze betrekking heeft op de uitoefening door de lidstaten van hun soevereine prerogatieven ten aanzien van hun eigen onderdanen, en niet ten aanzien van de onderdanen van andere lidstaten of derde landen. Omdat de vrees bestaat dat de intrekking van het nationale staatsburgerschap, die leidt tot het verlies van het Unieburgerschap, de betrokkenen staatloos kan maken en de hun krachtens de Verdragen en het Handvest verleende rechten kan ontnemen, waarborgt het Unierecht een minimumniveau van rechtsbescherming voor personen die zich in een dergelijke situatie bevinden. Dat leidt tot een situatie waarin geen exacte parallel kan worden getrokken tussen de verlening en de intrekking van de nationaliteit van een lidstaat, met als gevolg dat het Unierecht verschillende eisen aan de lidstaten stelt naargelang van de situatie die aan de orde is. Ik ben het dan ook eens met de stelling van de Republiek Malta dat intrekking van de nationaliteit van een lidstaat niet kan worden gelijkgesteld aan de verwerving ervan.

53. Dit wordt geïllustreerd in het arrest Rottmann[54], waar het Hof heeft geoordeeld dat, niettegenstaande dat de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van nationaliteit onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, het Unierecht van toepassing is in de situatie dat een betrokkene zijn Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten kan verliezen. Wanneer de uitoefening door de lidstaten van die bevoegdheid rechten aantast die door de rechtsorde van de Unie worden verleend en beschermd, kan die uitoefening aan die rechten worden getoetst door de rechter. Een lidstaat mag een persoon zijn nationaliteit ontnemen wanneer deze door bedrog werd verkregen, ook al verliest de betrokkene daardoor het Unieburgerschap en kan hij dientengevolge staatloos worden[55], mits het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.[56] De toepassing van dat beginsel kan vereisen dat aan de betrokkene, alvorens hij zijn nationaliteit verliest, een redelijke termijn wordt toegekend zodat hij kan proberen de nationaliteit van een andere lidstaat (terug) te krijgen.[57]

[54] Punten 41, 42, 48, 57 en 58.

[55] Artikel 15, lid 2, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, bepaalt: „Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen […]”. Artikel 8, lid 2, onder b), van het op 30 augustus 1961 te New York vastgestelde Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, dat in werking is getreden op 13 december 1975, bepaalt dat de nationaliteit van een verdragsluitende staat een persoon kan worden ontnomen indien hij die nationaliteit door middel van een valse verklaring of bedrog heeft verkregen. Artikel 8, lid 4, bepaalt voorts dat een verdragsluitende staat van de mogelijkheid om iemand met inachtneming van artikel 8, lid 2, onder b), zijn nationaliteit te ontnemen slechts gebruikmaakt met eerbiediging van de wet, waarbij de betrokkene recht heeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak, hetzij door een rechtbank, hetzij door een ander onafhankelijk orgaan. Artikel 7, lid 1, van het Europees nationaliteitsverdrag bepaalt: „Een staat die partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de staat die partij is, behoudens in de volgende gevallen: […] b) verkrijging van de nationaliteit van de staat die partij is, door middel van aan de aanvrager toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit”. Zie ook artikel 18, lid 2, onder a), daarvan, waarin wordt bepaald: „Bij beslissingen over het toekennen of het behoud van de nationaliteit in gevallen van statenopvolging houdt elke staat die partij is, met name rekening met: a) de daadwerkelijke en effectieve band van de betrokken persoon met de staat; […]”.

[56] Het Hof heeft geoordeeld dat een besluit tot intrekking van nationaliteit wegens bedrog gerechtvaardigd kan zijn om redenen van algemeen belang (arresten Rottmann, punt 51; Tjebbes, punt 33, en Wiener Landesregierung, punt 52).

[57] Hetgeen aan de verwijzende rechter is om te beoordelen.

54. Het Hof heeft tevens geoordeeld, in het arrest Tjebbes [58], dat een lidstaat de nationaliteit rechtmatig kan beschouwen als de uitdrukking van een effectieve band met die lidstaat. Een lidstaat kan derhalve bepalen dat het ontbreken of het verloren gaan van een daadwerkelijke band tussen die staat en een betrokkene het verlies van zijn nationaliteit meebrengt, mits de gevolgen van dat verlies voor de betrokkene [59] vanuit Unierechtelijk oogpunt worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Volgens het Hof zou het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat onverenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel indien de relevante nationale voorschriften het niet mogelijk maken om de gevolgen van dat verlies voor de betrokken personen individueel te toetsen. [60]

55. Hieruit volgt dat terwijl een lidstaat overeenkomstig zijn eigen nationaliteitswetgeving bewijs mag verlangen van een daadwerkelijke band, zoals in die wetgeving omschreven – of van „de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen” [61] –, het Unierecht het bestaan van een dergelijke band niet omschrijft, laat staan verlangt, voor de verkrijging of het behoud van die nationaliteit. [62] Het Unierecht tolereert een dergelijk vereiste in de wetgeving van een lidstaat slechts in de context van de intrekking of herroeping van nationaliteit en wel voor zover het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd en de betrokkene bepaalde procedurele waarborgen worden geboden. [63]

[58] Punten 35, 40 en 41. Het Hof onderzocht de vraag of artikel 20 VWEU zich verzet tegen wetgeving van een lidstaat waarbij nationaliteit van rechtswege kan worden verloren. In het geval van personen die niet tevens onderdaan van een andere lidstaat zijn, vond het verlies van hun Unieburgerschap plaats zonder dat er een individuele beoordeling van de evenredigheid van dat verlies voor de betrokken persoon plaatsvond.

[59] En, indien relevant, voor diens familieleden [arrest van 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Verlies van de Deense nationaliteit), C-689/21, EU:C:2023:626, punt 32]. Het nationaliteitsverlies dient verenigbaar te zijn met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, in het bijzonder met het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals neergelegd in artikel 7 daarvan (arresten Tjebbes, punt 45, en Wiener Landesregierung, punt 61).

[60] Zie de arresten Tjebbes, punt 41, en Wiener Landesregierung, punt 59. Het Hof heeft geoordeeld dat het besluit van een lidstaat om een toezegging tot toekenning van nationaliteit in te trekken, waardoor de betrokkene het Unieburgerschap definitief verliest, niet verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel wanneer dat besluit is gebaseerd op bestuursrechtelijke verkeersovertredingen die volgens het toepasselijke nationale recht slechts leiden tot een geldelijke sanctie (arrest Wiener Landesregierung, punt 74).

[61] Arrest van 25 april 2024, Stadt Duisburg (Verlies van de Duitse nationaliteit) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[62] Zie naar analogie artikel 7, lid 1, van het Europees nationaliteitsverdrag, dat bepaalt: „Een staat die partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de staat die partij is, behoudens in de volgende gevallen: […] e) het ontbreken van een effectieve band tussen de staat die partij is, en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft”. Het verdrag bevat geen definitie van die „effectieve band”. Mijns inziens volgt hieruit dat artikel 7, lid 1, onder e), van het Europees nationaliteitsverdrag het aan elke verdragsluitende staat overlaat om te bepalen wat een effectieve band tussen hem en zijn onderdanen vormt.

[63] Zie arrest van 25 april 2024, Stadt Duisburg (Verlies van de Duitse nationaliteit) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punten 56-65 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie daarentegen arrest Préfet de Gers, punt 62, waarin het Hof oordeelde dat de verplichting om de gevolgen van het verlies van de hoedanigheid van Unieburger te onderwerpen aan een individuele evenredigheidstoetsing in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, niet geldt waar het verlies van die hoedanigheid het automatische gevolg is van een soevereine beslissing van een voormalige lidstaat om zich uit de Unie terug te trekken.

56. Wat betreft het vereiste van een „daadwerkelijke band" in het internationale recht, heeft het IGH (zoals de Commissie opmerkt) in het arrest Nottebohm [64] weliswaar geoordeeld dat een staat mag weigeren de door een andere staat verleende nationaliteit te erkennen bij ontbreken van een daadwerkelijke band of verbinding tussen die persoon en de nationaliteit waarop hij zich beroept, maar in dat arrest staat het IGH staten gewoon toe een nationaliteit niet te erkennen wanneer deze is verleend terwijl er geen daadwerkelijke band is tussen een persoon en de staat waarvan hij beweert een onderdaan te zijn. Het legt staten geen verplichting op om te verlangen dat een dergelijke band bestaat tussen hen en hun eigen onderdanen of tussen andere staten en hun onderdanen. [65] Voor het onderhavige beroep is het van belang erop te wijzen dat het IGH geen internationaalrechtelijke definitie heeft gegeven van het begrip „daadwerkelijke band", laat staan de staten heeft aangemaand om aan de hand daarvan nationaliteit te verlenen. Integendeel: het IGH oordeelde dat „het aan elke soevereine staat is, om de regels inzake de verwerving van zijn nationaliteit in zijn eigen wetgeving vast te leggen […]". [66] Uit het arrest Nottebohm volgt dat de regels voor de verlening van nationaliteit (althans naar het oordeel van het IGH) een aangelegenheid van de afzonderlijke staten zijn.

57. Het Unierecht en het internationale recht wijken onderling niet in belangrijke mate af wat betreft de vraag of er een daadwerkelijke band moet bestaan tussen een justitiabele en de staat waarvan hij een onderdaan is, aangezien geen van beide een dergelijk vereiste stelt. De voorwaarden voor nationaliteitsverlening zijn een zaak van het nationale recht [67], ook al wordt tot op zekere hoogte rekening gehouden met de internationale regels tegen staatloosheid en worden de humanitaire en procedurele rechten van de betrokkenen soms geëerbiedigd. In Unierechtelijke context weerhouden verklaring nr. 2 en de Micheletti-rechtspraak lidstaten ervan de verlening van

[64] Friedrich Nottebohm, een Duits onderdaan, werd in 1881 geboren in Duitsland. In 1905 vestigde hij zich in Guatemala en begon daar een bedrijf. In 1939, onmiddellijk na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, vroeg hij het staatsburgerschap van Liechtenstein aan. Toen hij in december 1939 een Liechtensteins paspoort had verworven, liet Nottebohm hierop door de consul-generaal van Guatemala in Zürich een visum zetten. Begin 1940 keerde hij terug naar Guatemala om zijn zakelijke activiteiten weer op te nemen. In 1943 werd hij door de autoriteiten van Guatemala gearresteerd op instigatie van de regering van de Verenigde Staten van Amerika, aan de strijdkrachten van dat land overgeleverd en gedeporteerd naar de VS, waar hij twee jaar en drie maanden zonder proces werd geïnterneerd. De autoriteiten van Guatemala zetten een juridische procedure tegen Nottebohm in gang voor onteigening van zijn bezittingen zonder compensatie. In december 1951 stelde de regering van Liechtenstein een procedure in voor het IGH waarbij zij van de regering van Guatemala restitutie en compensatie vorderde voor haar handelen tegenover de persoon en de eigendommen van Nottebohm. De regering van Guatemala betoogde dat die vordering niet-ontvankelijk was, onder meer op de grond dat het Vorstendom Liechtenstein niet had aangetoond dat Nottebohm, „for whose protection it is acting" (voor wiens bescherming het handelde), de Liechtensteinse nationaliteit naar behoren had verworven overeenkomstig de wetgeving van die staat. Het arrest van het IGH, dat zich beperkt tot de ontvankelijkheidsvraag, onderzoekt „of de aan Nottebohm verleende nationaliteit tegen Guatemala kan worden ingeroepen in […] de procedure voor het [IGH]".

[65] Zie naar analogie artikel 3, lid 1, van het Europees nationaliteitsverdrag van 6 november 1997, dat luidt: „Elke staat bepaalt ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn." Artikel 3, lid 2, daarvan luidt: „Deze wetgeving wordt door andere staten geaccepteerd voor zover zij overeenstemt met toepasselijke internationale verdragen, internationaal gewoonterecht en de rechtsbeginselen die in het algemeen inzake nationaliteit worden erkend." Zie ook artikel 1 van het Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit (vastgesteld op 13 april 1930, in werking getreden op 1 juli 1937), 179 LNTS 4137 (hierna: „Verdrag wetsconflicten inzake nationaliteit"), waarvan de tekst vrijwel gelijkluidend is aan die van artikel 3, leden 1 en 2, van het Europees nationaliteitsverdrag. Artikel 2 van het Verdrag wetsconflicten inzake nationaliteit bepaalt dat iedere vraag of een persoon de nationaliteit van een staat bezit, moet worden beantwoord overeenkomstig de wetgeving van deze staat. De verwijzingen naar het internationale recht in deze verdragen zijn enigszins circulair. Men zou wellicht verwachten dat zulke verdragen een definitie of althans een schets zouden bevatten van de minimumvoorwaarden die het internationale recht stelt aan de nationaliteitsverlening door een staat. Het feit dat deze verdragen zich er systematisch van hebben onthouden om zelfs maar minimumnormen vast te stellen op dit gebied, geeft mijns inziens blijk van de duidelijke intentie om de definitie van nationaliteit en de voorwaarden voor verlening ervan over te laten aan de wetten van de individuele staten. Hieruit volgt dat het internationale recht tot op heden op dit gebied slechts marginale invloed heeft.

[66] Het IGH overwoog voorts: „[…] het behoeft niet te worden vastgesteld of het internationale recht beperkingen stelt aan hun beslissingsvrijheid op dit gebied. Nationaliteit heeft haar meest directe, verreikende en, voor de meeste mensen, haar enige effecten binnen de rechtsorde van de staat die haar toekent. Nationaliteit dient boven alles om vast te stellen dat de persoon aan wie zij wordt toegekend de rechten geniet en gebonden is aan de plichten die de wet van de betrokken staat verleent of oplegt aan zijn onderdanen. Dit is impliciet besloten in de ruimere opvatting dat nationaliteit tot de nationale rechtsmacht van de staat behoort".

[67] Er zijn geen universeel aanvaarde regels voor de verwerving van nationaliteit volgens het Unierecht of het internationale recht, terwijl staten nationaliteit dikwijls verlenen op basis van (varianten van) algemene normen of begrippen als „jus soli" of „jus sanguinis". Zie naar analogie artikel 6, lid 1, onder a), van het Europees nationaliteitsverdrag.

nationaliteit door een andere lidstaat niet te erkennen, wat het arrest Nottebohm lijkt te bevestigen.[68] Evenmin is er een logische grondslag voor de bewering dat de lidstaten in hun nationaliteitswetgeving wegens het feit dat zij de door andere lidstaten verleende nationaliteit moeten erkennen, bepaalde regels zouden moeten opnemen, laat staan een regel die het bestaan van een „daadwerkelijke band" als voorwaarde stelt voor het bezitten van die nationaliteit. Een Unierechtelijke verplichting om de nationaliteit te erkennen die door andere lidstaten is verleend, is een wederzijdse erkenning van, en respect voor, de soevereiniteit van elke lidstaat – en niet een manier om de exclusieve bevoegdheden die de lidstaten op dit gebied bezitten te ondermijnen. Een andere conclusie zou het evenwicht tussen het nationale burgerschap en het Unieburgerschap, zoals dat in de Verdragen zorgvuldig tot stand is gebracht, verstoren en een volstrekt onwettige uitholling vormen van de bevoegdheid van de lidstaten op een zeer gevoelig gebied, waarvan zij duidelijk hebben besloten de exclusieve controle erover te behouden.

58. Mijns inziens volgt hieruit dat de Commissie er niet in is geslaagd aan te tonen dat artikel 20 VWEU de rechtmatige verlening van nationaal burgerschap afhankelijk stelt van het bestaan van een „daadwerkelijke band" of een „bestaande effectieve band" tussen een lidstaat en een justitiabele, naast de band die het nationale recht van een lidstaat mogelijkerwijs reeds vereist. De Republiek Malta kan wellicht van mening zijn dat nog moet worden ingegaan op de tweede en derde stap van het betoog van de Commissie, maar een getrouwe toepassing van de drie-stapsbenadering van de Commissie overtuigt mij dat het Hof zich kan beperken tot een beslissing over de eerste stap. Bij ontbreken van bewijs dat er sprake is van een andere inbreuk op het Unierecht, stel ik het Hof voor het onderhavige beroep te verwerpen.

Kosten

59. 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.

60. In de onderhavige zaak hebben de Commissie en de Republiek Malta beide het Hof verzocht om de andere partij te verwijzen in de kosten.

61. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Malta te worden verwezen in de kosten.

Conclusie

62. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

– het beroep van de Commissie te verwerpen;

– de Commissie te verwijzen in haar eigen kosten en die van de Republiek Malta.

[68] In zijn conclusie in de zaak Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:47, punt 5), merkte advocaat-generaal Tesauro op: „Het lijkt mij niet, dat de aan het Hof voorgelegde zaak zich leent voor een behandeling van de problemen in verband met de effectieve nationaliteit, een begrip dat stamt uit een ‚romantische' periode in de internationale betrekkingen en voornamelijk gelding heeft op het gebied van de diplomatieke bescherming; het zeer bekende (en, het zij gezegd, zeer omstreden) arrest Nottebohm van het [IGH] lijkt mij voor de onderhavige zaak nog minder relevant."