

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

2 maart 2010*

In zaak C-135/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 18 februari 2008, ingekomen bij het Hof op 3 april 2008, in de procedure

Janko Rottmann

tegen

Freistaat Bayern,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits en P. Lindh, kamerpresidenten, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 april 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- Rottmann, vertegenwoordigd door W. Meng, professor, en H. Heinhold, Rechtsanwält,
- Freistaat Bayern, vertegenwoordigd door J. Mehler en M. Niese, Oberlandesanwälte,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma, N. Graf Vitzthum en B. Klein als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck als gemachtigde,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Georgiadis, S. Alexandridou en G. Papagianni als gemachtigden,

- de Letse regering, vertegenwoordigd door E. Eihmane, U. Dreimanis en K. Drēviņa als gemachtigden,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl en T. Fülöp als gemachtigden, bijgestaan door H. Eberwein, expert,

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Dowgiewicz als gemachtigde,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Grünheid en D. Maidani als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 2009,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het burgerschap van de Europese Unie.

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Rottmann en Freistaat Bayern over de intrekking door deze laatste van de naturalisatie van verzoeker in het hoofdgeding.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Verklaring nr. 2 inzake de nationaliteit van een lidstaat, die door de lidstaten aan de slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie is gehecht (PB 1992, C 191, blz. 98), bepaalt:

„De Conferentie verklaart 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. [...]”

- 4 Deel A van het besluit van de Staatshoofden en Regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen op 11 en 12 december 1992 te Edinburgh, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de orde heeft gesteld (PB 1992, C 348, blz. 1) luidt:

„De bepalingen van het tweede deel van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap betreffende het burgerschap van de Unie geven de onderdanen van de lidstaten aanvullende rechten en bescherming, zoals bepaald in dat deel. Deze komen op generlei wijze in de plaats van het nationale burgerschap. De vraag of iemand de

nationaliteit van een lidstaat bezit, zal uitsluitend worden beantwoord door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken lidstaat.”

Nationale regelingen

Duitse regeling

- 5 Artikel 16, lid 1, van de Duitse grondwet luidt:

„De Duitse nationaliteit kan niet worden ingetrokken. Het verlies van de nationaliteit kan zich slechts voordoen krachtens een wet en, wanneer het zich voordoet tegen de wil van de betrokkene, enkel indien hij hierdoor niet staatloos wordt.”

- 6 Paragraaf 8 van het Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (Duitse nationaliteitswet), in de tot en met 31 december 1999 geldende versie, bepaalde:

„Een buitenlander die zich op het Duitse grondgebied heeft gevestigd kan, indien hij daarom verzoekt, worden genaturaliseerd door de deelstaat op het grondgebied waarvan hij woont indien hij:

1. [...]

2. niet voldoet aan de in artikel 46, leden 1 tot en met 4, en artikel 47, lid 1 of 2, van het Ausländergesetz (Duitse vreemdelingenwet) gestelde voorwaarden voor uitzetting,
3. op de plaats waar hij zich heeft gevestigd, een eigen woning of werk heeft gevonden.

[...]”

- 7 Volgens de bepalingen van Duits recht inzake nationaliteit die van toepassing zijn in het kader van het hoofdingeving, hangt de naturalisatie van een buitenlander in principe af van afstand of verlies van de nationaliteit die hij tot dan toe had.
- 8 Artikel 48, leden 1 en 2, van het Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz (Beierse wet inzake de procesvoering in administratieve zaken) bepaalt:

„(1) Een onrechtmatige bestuurshandeling kan ook nadat zij definitief is geworden, geheel of gedeeltelijk, met werking voor de toekomst of met terugwerkende kracht, worden ingetrokken. [...]

(2) Een onrechtmatige bestuurshandeling waarbij een eenmalige of periodieke uitkering of een deelbare prestatie in natura wordt toegekend of die daarvoor de voorwaarde vormt, kan niet worden ingetrokken, wanneer de begunstigde op de onaantastbaarheid van de bestuurshandeling heeft vertrouwd en zijn vertrouwen, na afweging tegen het openbaar belang bij de intrekking, bescherming verdient. [...] De begunstigde kan het vertrouwen niet inroepen, wanneer hij:

1. de bestuurshandeling door bedrog, dwang of omkoperij heeft weten te verkrijgen;
2. de bestuurshandeling heeft weten te verkrijgen op basis van inlichtingen die op wezenlijke punten onjuist of onvolledig waren;
3. wist dat de bestuurshandeling onrechtmatig was, of dat door grove nalatigheid niet wist.

In [die] gevallen wordt de bestuurshandeling in de regel met terugwerkende kracht ingetrokken.”

Oostenrijkse regeling

- ⁹ § 27, lid 1, van het Staatsbürgerschaftsgesetz (Oostenrijkse nationaliteitswet, BGBl 1985, blz. 311; hierna: „StbG”) luidt:

„Hij die op zijn verzoek, op zijn verklaring of met zijn uitdrukkelijke toestemming een vreemde nationaliteit verkrijgt, verliest zijn Oostenrijks staatsburgerschap, tenzij het behoud daarvan hem voordien is toegestaan.”

- ¹⁰ De toestemming om de Oostenrijkse nationaliteit te behouden veronderstelt ingevolge § 28, lid 1, punt 1, StbG, dat het behoud daarvan in het belang is van de Republiek Oostenrijk wegens de diensten die de betrokkene reeds heeft verstrekt of die

deze lidstaat van hem mag verwachten, of op grond van bijzondere overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden.

- 11 Blijkens de opmerkingen van de Oostenrijkse regering leidt het verlies van een door naturalisatie verkregen vreemde nationaliteit, ongeacht of het werking ex nunc of ex tunc heeft in de rechtsorde van de staat van de naturalisatie, er naar Oostenrijks recht niet automatisch toe dat de betrokkene die wegens de verkrijging van deze buitenlandse nationaliteit de Oostenrijkse nationaliteit heeft verloren, met terugwerkende kracht de Oostenrijkse nationaliteit terugkrijgt.
- 12 Volgens de Oostenrijkse regering kan de Oostenrijkse nationaliteit in een dergelijk geval slechts worden teruggekregen na een administratieve beslissing en voor zover aan de dienaangaande in de §§ 10 en volgende StbG gestelde voorwaarden is voldaan.
- 13 In de op 23 maart 2006 in werking getreden versie bepaalt § 10, StbG:

„(1) Behoudens andersluidende bepaling in deze federale wet, kan het burgerschap aan een buitenlander slechts worden toegekend indien hij:

1. ten minste 10 jaar rechtmatig en onafgebroken op het nationale grondgebied verblijft, waarvan ten minste 5 jaar als ingezetene;
2. niet onherroepelijk door een nationale of buitenlandse rechter werd veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens een of meerdere opzettelijk gepleegde strafbare feiten, [...]

3. geen onherroepelijke vrijheidsberovende straf opgelegd heeft gekregen door een nationale rechter voor een financieel misdrijf;

4. niet strafrechtelijk wordt vervolgd voor een nationale rechter wegens een opzettelijk gepleegd strafbaar feit of een financieel misdrijf waarop een gevangenisstraf staat;

[...]

(2) Het burgerschap kan niet aan een buitenlander worden toegekend

[...]

2. bij meer dan één onherroepelijke veroordeling wegens een bijzonder zwaarwegende administratieve overtreding, [...]

[...]

(4) De voorwaarde bedoeld in lid 1, punt 1, [evenals] het in lid 2, punt 2, vermelde beletsel voor de toekenning van de nationaliteit, [...] gelden niet voor

1. een op het nationale grondgebied woonachtige buitenlander die ten minste tien jaar onafgebroken het burgerschap heeft gehad en het anders dan als gevolg van intrekking heeft verloren [...];

[...]”

Internationaal recht

Universele Verklaring van de rechten van de mens

- ¹⁴ Artikel 15 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, luidt:

„1. Een ieder heeft het recht op een nationaliteit.

2. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen.”

Verdrag tot beperking der staatloosheid

15 Artikel 7 van het op 30 augustus 1961 te New York gesloten verdrag tot beperking der staatloosheid, dat op 13 december 1975 in werking is getreden, bepaalt:

„1. a) Indien de wetgeving van een Verdragsluitende Staat toelaat dat iemand afstand doet van zijn nationaliteit, dan heeft dit alleen dan verlies van die nationaliteit tot gevolg, indien de betrokkene de nationaliteit van een andere Staat bezit of verkrijgt.

[...]

2. Hij die de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat bezit en een verzoek tot naturalisatie in een ander land heeft ingediend, verliest zijn nationaliteit niet, tenzij hij de nationaliteit van dat andere land verkrijgt of de verzekering heeft ontvangen die te zullen verkrijgen.

3. Behoudens de bepalingen van het vierde en vijfde lid van dit artikel, zal niemand zijn nationaliteit verliezen op grond van het feit dat hij het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verlaat, in het buitenland woont, zich niet laat inschrijven of op grond van enig ander soortgelijk feit, dat voor hem staatloosheid met zich zou brengen.

4. Verlies van de nationaliteit, verkregen door naturalisatie, kan worden gegrond op verblijf in den vreemde gedurende een door de wetgeving van de betrokken Verdragsluitende Staat vast te stellen tijdvak van ten minste zeven opeenvolgende jaren, tenzij de belanghebbende de bevoegde autoriteit ervan in kennis stelt dat hij zijn nationaliteit wenst te behouden.

[...]

6. Behoudens het bepaalde in dit artikel verliest niemand de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat, indien dit verlies voor hem staatloosheid met zich zou brengen, ook indien dit verlies niet reeds uitdrukkelijk door enige andere bepaling van dit Verdrag is uitgesloten.”

¹⁶ Artikel 8 van dit verdrag bepaalt:

„1. Een Verdragsluitende Staat ontnemt een onderdaan de nationaliteit van die Staat niet, indien dit voor die onderdaan staatloosheid met zich zou brengen.

2. Ongeacht de bepaling van het eerste lid van dit artikel kan iemand de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat worden ontnomen:

- a) in de gevallen waarin het, krachtens de leden 4 en 5 van artikel 7, toegelaten is te bepalen, dat iemand zijn nationaliteit verliest;

- b) indien hij die nationaliteit door middel van een valse verklaring of bedrog heeft verkregen.

[...]

4. Een Verdragsluitende Staat maakt van de mogelijkheid om iemand met inachtneming van de leden 2 en 3 van dit artikel zijn nationaliteit te ontnemen geen gebruik dan 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.”

- 17 In artikel 9 van dit verdrag is bepaald dat geen Verdragsluitende Staat een persoon of een groep personen hun nationaliteit op grond van overwegingen ingegeven door hun ras, etnologische afkomst, godsdienst of politieke overtuiging mag ontnemen.

Europees verdrag inzake nationaliteit

- 18 Het Europees verdrag inzake nationaliteit van 6 november 1997 is aangenomen in het kader van de Raad van Europa en in werking getreden op 1 maart 2000. Het is sinds laatstgenoemde datum van toepassing in Oostenrijk en werd op 11 mei 2005 door de Bondsrepubliek Duitsland geratificeerd. Artikel 3 van dit verdrag luidt:

„1. Elke Staat bepaalt ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn.

2. 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.”

19 Artikel 4 van dit verdrag bepaalt:

„De regels inzake nationaliteit van elke Staat die Partij is, moeten zijn gebaseerd op de volgende beginselen:

- a. iedereen heeft recht op een nationaliteit;
- b. staatloosheid dient te worden vermeden;
- c. aan niemand mag willekeurig zijn of haar nationaliteit worden ontnomen;

[...]”

20 Artikel 7 van ditzelfde verdrag luidt:

„1. 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:

- a) vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit;

- 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;

[...]

3. Een Staat die Partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit ingevolge het eerste en tweede lid van dit artikel indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen genoemd in het eerste lid, letter b, van dit artikel.”

- ²¹ Volgens artikel 9 van het Europees verdrag inzake nationaliteit vergemakkelijkt elke Staat die Partij is, in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien in zijn nationale wetgeving, het herverkrijgen van zijn nationaliteit door voormalige onderdanen die hun wettige en gewone verblijf op zijn grondgebied hebben.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- ²² Verzoeker in het hoofdgeding is te Graz (Oostenrijk) geboren en was aanvankelijk Oostenrijks staatsburger door geboorte.
- ²³ In 1995 heeft hij zijn woonplaats naar München (Duitsland) overgebracht na te zijn gehoord door het Landesgericht für Strafsachen Graz (regionale strafrechtbank te Graz) in het kader van een tegen hem ingeleid onderzoek wegens (door hem bestreden) verdenking van oplichting met de verzwarende omstandigheid dat zij was gepleegd in het kader van de beroepsuitoefening.

- 24 In februari 1997 heeft het Landesgericht für Strafsachen te Graz tegen verzoeker in het hoofdgeding een nationaal arrestatiebevel uitgevaardigd.
- 25 In februari 1998 heeft verzoeker de Duitse nationaliteit aangevraagd. Tijdens de naturalisatieprocedure heeft hij nagelaten de tegen hem gerichte strafvervolging in Oostenrijk te vermelden. Het naturalisatieattest van 25 januari 1999 is hem op 5 februari 1999 overhandigd.
- 26 Door zijn naturalisatie in Duitsland heeft verzoeker in het hoofdgeding naar Oostenrijks recht de Oostenrijkse nationaliteit verloren.
- 27 In augustus 1999 deelde het stadsbestuur van Graz de stad München mee dat verzoeker in het hoofdgeding daar per arrestatiebevel werd gezocht. Voorts deelde het Oostenrijkse openbaar ministerie de stad München in september 1999 onder andere mee dat reeds in juli 1995 tegen verzoeker in het hoofdgeding voor het Landesgericht für Strafsachen Graz een strafzaak was geleid.
- 28 Gezien deze omstandigheden heeft Freistaat Bayern, na verzoeker in het hoofdgeding te hebben gehoord, bij beschikking van 4 juli 2000 besloten de naturalisatie met terugwerkende kracht in te trekken, daar verzoeker had verzwegen dat tegen hem in Oostenrijk een gerechtelijk onderzoek liep, zodat hij de Duitse nationaliteit had verkregen door bedrog. De intrekking van de in Duitsland verkregen naturalisatie is nog niet definitief wegens het door verzoeker in het hoofdgeding ingestelde beroep tot nietigverklaring van dit besluit.
- 29 In hoger beroep heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof bij arrest van 25 oktober 2005 geoordeeld dat de intrekking van de naturalisatie van verzoeker in het hoofdgeding, krachtens artikel 48, lid 1, eerste zin, van de wet op het administratief procesrecht van de deelstaat Beieren, verenigbaar is met het Duitse recht, ook

indien deze intrekking zodra zij definitief wordt tot gevolg heeft dat de betrokkene staatloos wordt.

- 30 Het verzoek tot „Revision” van verzoeker in het hoofdgeding dat thans aanhangig is bij het Bundesverwaltungsgericht, is gericht tegen dit arrest van 25 oktober 2005.
- 31 De verwijzende rechter merkt op dat de door verzoeker in het hoofdgeding door bedrog verkregen naturalisatie ab initio onrechtmatig was en bijgevolg door de bevoegde Duitse autoriteiten in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kon worden ingetrokken. Hij wijst erop dat overeenkomstig de relevante bepalingen van Oostenrijks recht, namelijk het StbG, verzoeker in het hoofdgeding thans niet aan de voorwaarden voldoet voor een hervverkrijging met onmiddellijke ingang van zijn Oostenrijkse nationaliteit.
- 32 In zijn arrest heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof erop gewezen dat wanneer een persoon door de intrekking van een door bedrog verkregen naturalisatie staatloos wordt, waardoor hij het burgerschap van de Unie verliest, het voor de naleving van het door het Hof in het arrest van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, Jurispr. blz. I-4239) gemaakte voorbehoud — dat de lidstaten hun bevoegdheid inzake nationaliteit met inachtneming van het Unierecht moeten uitoefenen — volstaat dat het belang van de via dit burgerschap van de Unie verkregen rechten door de Duitse bevoegde autoriteit bij de uitoefening van haar beoordelingsvrijheid in aanmerking wordt genomen. Volgens deze rechterlijke instantie zou de erkenning van een Unierechtelijke verplichting om af te zien van de intrekking van een door bedrog verkregen naturalisatie, de door artikel 17, lid 1, EG erkende soevereine bevoegdheid van de lidstaten om hun nationaliteitsrecht te organiseren, in de kern aantasten.
- 33 Daarentegen is de verwijzende rechter van mening dat het belang en de omvang van dit in het reeds aangehaalde arrest Micheletti e.a. geformuleerde voorbehoud, in de rechtspraak van het Hof nog niet werden verduidelijkt. Het Hof heeft uit dit voorbehoud enkel het beginsel afgeleid dat een lidstaat de gevolgen van de toekenning van

nationaliteit door een andere lidstaat niet mag beperken door extra voorwaarden te stellen voor de erkenning van deze nationaliteit in verband met de uitoefening van een in het EG-Verdrag bepaalde fundamentele vrijheid. Volgens de verwijzende rechter is onvoldoende duidelijk of de status van staatloosheid en het met de intrekking van een naturalisatie gepaard gaande verlies van het voordien rechtmatig verworven burgerschap van de Unie, verenigbaar zijn met het Unierecht, en in het bijzonder met artikel 17, lid 1, EG.

34 Volgens de verwijzende rechter is het op zijn minst mogelijk dat de Republiek Oostenrijk als lidstaat waarvan verzoeker in het hoofdgeding oorspronkelijk de nationaliteit had, krachtens het beginsel van de Unieloyaliteit, en gelet op de in het verdrag tot beperking der staatloosheid evenals in artikel 7, lid 1, sub b, van het Europees verdrag inzake nationaliteit neergelegde waarden, haar nationale recht in die zin moet uitleggen, toepassen, of aanpassen dat de betrokkene niet staatloos wordt wanneer hij, zoals in het hoofdgeding, geen toestemming heeft verkregen om bij de verwerving van een vreemde nationaliteit zijn aanvankelijke nationaliteit te behouden.

35 Onder deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Staat het gemeenschapsrecht eraan in de weg dat het verlies van het burgerschap van de Unie (en de daarmee verbonden rechten en fundamentele vrijheden) als rechtsgevolg intreedt doordat een naar nationaal (Duits) recht op zich rechtmatige intrekking van een door bedrog verkregen naturalisatie in een lidstaat (Duitsland) met zich brengt dat, in samenhang met het interne nationaliteitsrecht van een andere lidstaat (Oostenrijk), een toestand van staatloosheid ontstaat, zoals in casu bij verzoeker, doordat deze niet wordt hersteld in zijn oorspronkelijke, Oostenrijkse nationaliteit?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: Moet de lidstaat (Duitsland) die de burger van de Unie heeft genaturaliseerd en die de door bedrog verkregen naturalisatie wenst in te trekken, ingevolge het gemeenschapsrecht volledig of tijdelijk afzien van de intrekking van de naturalisatie indien of zolang als daardoor het in de eerste vraag beschreven rechtsgevolg van het verlies van het burgerschap van de Unie (en de daarmee verbonden rechten en fundamentele vrijheden) zou intreden, of moet de andere lidstaat (Oostenrijk), waarvan de betrokkene voorheen staatsburger was, ingevolge het gemeenschapsrecht zijn nationale recht aldus uitleggen, toepassen of aanpassen dat dit rechtsgevolg niet intreedt?"

Bespreking van de prejudiciële vragen

Eerste vraag en eerste onderdeel van de tweede vraag

- ³⁶ Met de eerste vraag en het eerste onderdeel van de tweede vraag, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht, namelijk artikel 17 EG, zich ertegen verzet dat een lidstaat de bedrieglijk door naturalisatie verkregen nationaliteit van die lidstaat van een burger van de Unie intrekt voor zover deze intrekking de betrokkene zijn hoedanigheid van burger van de Unie en de daaraan verbonden rechten ontnemt door hem staatloos te maken, aangezien de verkrijging van de nationaliteit van die lidstaat door naturalisatie ertoe heeft geleid dat de betrokkene de nationaliteit van zijn lidstaat van herkomst heeft verloren.
- ³⁷ Alle regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, alsmede Freistaat Bayern en de Commissie van de Europese Gemeenschappen betogen dat de regels betreffende de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Sommige onder hen leiden hieruit af dat een besluit tot intrekking van de naturalisatie als in het hoofdgeding aan de orde, niet onder het Unierecht kan vallen. Daarbij verwijzen zij naar verklaring nr. 2 inzake de nationaliteit van een lidstaat, die door de lidstaten aan de slotakte van het EU-Verdrag is gehecht.

- 38 De Duitse en de Oostenrijkse regering betogen voorts dat verzoeker in het hoofdgeding, toen tot intrekking van zijn naturalisatie werd besloten, een Duitse onderdaan was, die in Duitsland woonde, ten aanzien van wie een bestuurshandeling van een Duitse autoriteit was gesteld. Volgens deze regeringen, ondersteund door de Commissie, gaat het dus om een louter interne situatie zonder enige band met het Unierecht, dat niet van toepassing is door het enkele feit dat een lidstaat een maatregel jegens een van zijn onderdanen treft. De omstandigheid dat de betrokkene, in een situatie als die van het hoofdgeding, vóór zijn naturalisatie gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, kan op zich geen grensoverschrijdend element zijn dat een rol kan spelen bij de intrekking van deze naturalisatie.
- 39 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit volgens het internationale recht tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort (arrest Micheletti e.a., reeds aangehaald, punt 10; arresten van 11 november 1999, Mesbah, C-179/98, Jurispr. blz. I-7955, punt 29, en 19 oktober 2004, Zhu en Chen, C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 37).
- 40 Stellig moeten verklaring nr. 2 inzake de nationaliteit van een lidstaat, die door de lidstaten aan de slotakte van het EU-Verdrag is gehecht, en het besluit van de Staatshoofden en Regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen op 11 en 12 december 1992 te Edinburgh, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het EU-Verdrag aan de orde heeft gesteld, die een vraagstuk dienden op te lossen dat voor de lidstaten bijzonder gewichtig is, met name de afbakening van de personele werkingssfeer van de bepalingen van het Unierecht waarin wordt verwezen naar het begrip „onderdaan”, in aanmerking worden genomen bij de uitlegging van het EG-Verdrag, in het bijzonder bij de bepaling van de personele werkingssfeer van het Verdrag.
- 41 Dat een materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, neemt echter niet weg dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale voorschriften toch het Unierecht moeten eerbiedigen [zie in die zin arresten van 24 november 1998, Bickel en Franz, C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punt 17 (aangaande een nationale regeling inzake strafzaken en strafrechtelijke procedures); 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 25 (aangaande

nationale voorschriften voor de naamgeving van personen); 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 19 (aangaande nationale voorschriften voor directe belastingen), en 12 september 2006, Spanje/Verenigd Koninkrijk, C-145/04, Jurispr. blz. I-7917, punt 78 (aangaande nationale voorschriften ter bepaling wie het actief en passief kiesrecht heeft bij de verkiezingen voor het Europees Parlement)].

- 42 Het is duidelijk dat de situatie van een burger van de Unie die, zoals verzoeker in het hoofdgeding, wordt geconfronteerd met een door de autoriteiten van een lidstaat genomen besluit tot intrekking van de naturalisatie dat hem, na het verlies van de nationaliteit van een andere lidstaat die hij vroeger had, in een situatie brengt die kan leiden tot het verlies van de bij artikel 17 EG verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt.
- 43 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, moet de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten zijn (zie met name arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31, en 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82).
- 44 Artikel 17, lid 2, EG verbindt aan deze hoedanigheid de in het EG-Verdrag neergelegde rechten en plichten, waaronder het recht om zich op artikel 12 van het Verdrag te beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties (zie met name arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 62, en arrest Schempp, reeds aangehaald, punt 17).
- 45 Zo moeten de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit het Unierecht eerbiedigen (arresten Micheletti e.a., reeds aangehaald, punt 10, en Mesbah, reeds aangehaald, punt 29; arrest van 20 februari 2001, Kaur, C-192/99, Jurispr. blz. I-1237, punt 19, en arrest Zhu en Chen, reeds aangehaald, punt 37).

- 46 In die omstandigheden staat het aan het Hof om zich uit te spreken over de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter betreffende de voorwaarden waaronder een burger van de Unie ten gevolge van het verlies van zijn nationaliteit, deze hoedanigheid van burger van de Unie kan verliezen en bijgevolg ook de daaraan verbonden rechten.
- 47 Dienaangaande betreffen de twijfels van de verwijzende rechter voornamelijk het voorbehoud dat is gemaakt in de in punt 45 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof, dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit het Unierecht moeten eerbiedigen, en de gevolgen van dit voorbehoud in een situatie als die van het hoofdgeding.
- 48 Het voorbehoud betreffende de eerbiediging van het Unierecht, doet niet af aan het reeds door het Hof erkende, en in punt 39 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte, internationaalrechtelijke beginsel dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort, maar bevestigt het beginsel dat wanneer het om burgers van de Unie gaat, de uitoefening van die bevoegdheid, voor zover zij de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten aantast, zoals met name het geval is met een besluit tot intrekking van de naturalisatie als in het hoofdgeding aan de orde, vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht.
- 49 Anders dan de verzoekster in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Kaur heeft geleid, die niet voldeed aan de definitie van onderdaan van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, en daarom de aan de hoedanigheid van burger van de Unie verbonden rechten niet kon verliezen, heeft verzoeker in het hoofdgeding ontegenzeggelijk de Oostenrijkse en vervolgens de Duitse nationaliteit gehad, en bijgevolg genoemde hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten.
- 50 Echter, zoals verschillende regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend hebben gesteld, kan een besluit tot intrekking van de naturalisatie als in het hoofdgeding aan de orde, wanneer het is gebaseerd op bedrog door de betrokkene in het kader van de procedure tot verkrijging van de betrokken nationaliteit, verenigbaar zijn met het Unierecht.

- 51 Een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog vindt immers zijn rechtvaardiging in een reden van algemeen belang. Dienaangaande is het rechtmatig dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen.
- 52 Deze conclusie inzake de rechtmatigheid, op het principiële vlak, van een besluit tot intrekking van de naturalisatie in omstandigheden als die van het hoofdgeding, vindt steun in de relevante bepalingen van het verdrag tot beperking der staatloosheid. Artikel 8, lid 2, van dit verdrag bepaalt immers dat iemand de nationaliteit van een verdragsluitende staat kan worden ontnomen indien hij die nationaliteit door middel van een valse verklaring of bedrog heeft verkregen. Ook artikel 7, leden 1 en 3, van het Europees verdrag inzake nationaliteit verbiedt niet dat een verdragsluitende partij een persoon zijn nationaliteit ontnemt, zelfs indien hij daardoor staatloos wordt, indien die nationaliteit is verkregen door middel van aan deze persoon toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit.
- 53 Voorts stemt deze conclusie overeen met het in artikel 15, lid 2, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en in artikel 4, sub c, van het Europees verdrag inzake nationaliteit overgenomen algemene internationaalrechtelijke beginsel dat niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen. De ontneming door een staat van de nationaliteit van een persoon wegens diens overeenkomstig de wet vastgesteld bedrieglijk gedrag, kan immers niet worden aangemerkt als een willekeurige handeling.
- 54 Deze overwegingen betreffende de rechtmatigheid, op het principiële vlak, van een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog gelden in principe ook wanneer deze intrekking tot gevolg heeft dat de betrokkene naast de nationaliteit van de lidstaat van de naturalisatie, ook het burgerschap van de Unie verliest.
- 55 In een dergelijk geval staat het echter aan de nationale rechter om na te gaan of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde intrekkingbesluit in overeenstemming is met het

evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht betreft, in voorkomend geval naast de toetsing van de evenredigheid van dit besluit aan het nationale recht.

- 56 Bijgevolg moet, gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, bij de toetsing van een besluit tot intrekking van de naturalisatie rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor de betrokkene, en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat het verlies betreft van de rechten die elke burger van de Unie geniet. In dit verband dient met name te worden nagegaan of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door hem gepleegde inbreuk, van het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit, en van de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.
- 57 Wat meer in het bijzonder laatstgenoemd aspect betreft, kan een lidstaat waarvan de nationaliteit door bedrog werd verkregen, niet worden geacht krachtens artikel 17 EG verplicht te zijn om de naturalisatie niet in te trekken op de enkele grond dat de betrokkene de nationaliteit van zijn lidstaat van herkomst niet heeft teruggekregen.
- 58 Niettemin staat het aan de nationale rechter om te beoordelen of, gelet op alle relevante omstandigheden, het ter naleving van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk is dat een dergelijk besluit tot intrekking van de naturalisatie niet ingaat dan nadat aan de betrokkene een redelijke termijn is toegekend om te pogen de nationaliteit van zijn lidstaat van herkomst terug te krijgen.
- 59 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag en op het eerste onderdeel van de tweede vraag worden geantwoord, dat het Unierecht, met name artikel 17 EG, zich er niet tegen verzet dat een lidstaat de door naturalisatie verkregen nationaliteit van deze lidstaat van een burger van de Unie intrekt wanneer deze door bedrog werd verkregen, mits deze intrekkingbeslissing in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel is.

Tweede onderdeel van de tweede vraag

- 60 Met het tweede onderdeel van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, wanneer een burger van de Unie die zich in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding bevindt, wordt geconfronteerd met een besluit tot intrekking van de naturalisatie dat kan leiden tot het verlies van zijn hoedanigheid van burger van de Unie, het Unierecht, en met name artikel 17 EG, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaat waarvan hij oorspronkelijk de nationaliteit had, zijn nationale regeling aldus dient uit te leggen dat dit verlies wordt vermeden door hem de mogelijkheid te bieden deze nationaliteit terug te krijgen.
- 61 In casu moet worden opgemerkt dat de intrekking van de door verzoeker in het hoofdgeding in Duitsland verkregen naturalisatie niet definitief is geworden en dat de lidstaat waarvan hij oorspronkelijk de nationaliteit had, namelijk de Republiek Oostenrijk, geen enkele beslissing over zijn hoedanigheid heeft genomen.
- 62 In het kader van het onderhavige prejudiciële verzoek zij eraan herinnerd dat de uit het onderhavige arrest voortvloeiende beginselen over de bevoegdheid van de lidstaten inzake nationaliteit en hun verplichting bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht te eerbiedigen, zowel gelden voor de lidstaat van de naturalisatie als voor de lidstaat van de vroegere nationaliteit.
- 63 Het Hof kan zich echter niet uitspreken over de vraag of het Unierecht zich verzet tegen een nog niet genomen beslissing. Zoals de Oostenrijkse regering ter terechtzitting heeft aangevoerd, staat het in voorkomend geval aan de Oostenrijkse autoriteiten om een beslissing te nemen met betrekking tot de vraag of verzoeker in het hoofdgeding zijn vroegere nationaliteit terugkrijgt, en in voorkomend geval staat het aan de Oostenrijkse rechterlijke instanties om de regelmatigheid van de genomen beslissing te toetsen aan de uit het onderhavige arrest voortvloeiende beginselen.

- 64 Gelet op het voorgaande, heeft in het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing het tweede onderdeel van de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht, met name artikel 17 EG, verzet zich er niet tegen dat een lidstaat de door naturalisatie verkregen nationaliteit van die lidstaat van een burger van de Unie intrekt wanneer deze door bedrog werd verkregen, mits deze intrekingsbeslissing in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel is.

ondertekeningen