

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. POIARES MADURO

van 30 september 2009¹

1. Deze prejudiciële verwijzing stelt voor het eerst de vraag van de reikwijdte van de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten tot vaststelling wie hun nationaliteit bezitten. Nu het burgerschap van de Europese Unie is ingesteld door het Verdrag — zij het op voorwaarde van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat —, kan de bevoegdheid van de lidstaten om de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit vast te stellen nog worden uitgeoefend zonder dat het gemeenschapsrecht een stem in het kapittel heeft? Dit is in wezen het geschilpunt in deze zaak. Deze geeft dus de gelegenheid, de verhoudingen tussen de begrippen nationaliteit van een lidstaat en burgerschap van de Unie nader te bezien, een kwestie waarvan het geen betoog behoeft dat zij in verregaande mate bepalend is voor het karakter van de Europese Unie.

van deze staat. Door de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Unie op 1 januari 1995 is hij in zijn hoedanigheid van Oostenrijks staatsburger tevens burger van de Unie geworden.

3. Na een door de Bundespolizeidirektion Graz tegen hem ingesteld onderzoek wegens verdenking van ernstige beroepsfraude werd hij in juli 1995 als verdachte gehoord door het Landesgericht für Strafsachen te Graz. Vervolgens vertrok hij uit Oostenrijk en vestigde hij zich te München (Duitsland). In februari 1997 vaardigde het Landesgericht für Strafsachen te Graz een nationaal aanhoudingsbevel tegen hem uit.

I — Hoofdgeding en prejudiciële vragen

2. Verzoeker in het hoofdgeding, J. Rottmann, is in 1956 geboren te Graz (Oostenrijk) en heeft het Oostenrijkse burgerschap verkregen door geboorte op het grondgebied

4. In februari 1998 vroeg verzoeker in het hoofdgeding bij de stad München naturalisatie in Duitsland aan. Op het aanvraagformulier verzweeg hij dat in Oostenrijk strafvervolgning tegen hem was ingesteld. De

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

naturalisatieverklaring van 25 januari 1999 werd aan aanvrager afgegeven op 5 februari 1999. Door de verkrijging van de Duitse nationaliteit verloor Rottmann overeenkomstig het Oostenrijks nationaliteitsrecht de Oostenrijkse nationaliteit.²

6. Verzoeker stelde tegen deze beschikking beroep in op grond dat hij door de intrekking van zijn naturalisatie, in strijd met het internationaal publiekrecht staatloos werd en tevens, in strijd met het gemeenschapsrecht, zijn burgerschap van de Unie verloor. Toen zijn beroep in eerste aanleg en in hoger beroep werd verworpen, stelde Rottmann Revision in bij het Bundesverwaltungsgericht.

5. In augustus 1999 werd de stad München door de Oostenrijkse autoriteiten ervan in kennis gesteld dat in hun land tegen Rottmann een aanhoudingsbevel was uitgevaardigd en dat hij reeds in juli 1995 als verdachte was gehoord door het Landesgericht für Strafsachen te Graz. Gezien deze informatie werd door verweerder in het hoofdgeding, de deelstaat Bayern, de naturalisatie bij beschikking van 4 juli 2000 ingetrokken op grond dat verzoeker had verzwegen dat tegen hem in Oostenrijk een gerechtelijk onderzoek gaande was, en dat hij dus de Duitse nationaliteit had verkregen door bedrog. Voor deze intrekingsbeslissing baseerden de Duitse autoriteiten zich op artikel 48, lid 1, van het Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz (Beierse wet op het administratief procesrecht, hierna: „BayVwVFG”), dat bepaalt dat „een onrechtmatige bestuurshandeling ook nadat zij definitief is geworden, geheel of gedeeltelijk, met werking voor de toekomst of met terugwerkende kracht, kan worden ingetrokken. [...]”.

7. Daar het Bundesverwaltungsgericht, vanwege het met het verlies van de Duitse nationaliteit en de daaruit resulterende staatloosheid in de regel gepaard gaande verlies van het Europees burgerschap, twijfelde aan de verenigbaarheid van de litigieuze intrekking en de uitspraak in hoger beroep met het gemeenschapsrecht, met name met artikel 17, lid 1 EG, heeft het 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) meebrengt dat, in samenhang met het interne nationaliteitsrecht

2 — § 27, lid 1, van de Oostenrijkse wet op de nationaliteit (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985, blz. 311) bepaalt: „Hij die op zijn verzoek, op zijn verklaring of met zijn uitdrukkelijke toestemming een vreemde nationaliteit verkrijgt, verliest zijn staatsburgerschap, tenzij het behoud daarvan hem voordien is toegestaan.”

van een andere lidstaat (Oostenrijk), een toestand van staatloosheid ontstaat, zoals in casu bij verzoeker, doordat deze niet zijn oorspronkelijke, Oostenrijkse nationaliteit terugkrijgt?

van enkele lidstaten en de Commissie van de Europese Gemeenschappen worden ontzenuwd dat de in geding zijnde situatie een zuiver interne aangelegenheid betreft en dus niet onder het gemeenschapsrecht valt, zodat de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk zou zijn.

- 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 geheel of gedeeltelijk afzien van de intrekking van de naturalisatie, indien of zolang daardoor het in de eerste vraag beschreven rechtsgevolg van 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?"

9. Het burgerschap van de Unie, al is dit nog zozeer een „primaire hoedanigheid van de staatsburgers van de lidstaten”³, heeft inderdaad niet tot doel, de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkele aanknopng met het gemeenschapsrecht hebben.⁴ In dergelijke situaties kan daarop dus geen beroep worden gedaan.

10. Het zou echter apert onjuist zijn om, zoals uit de opmerkingen van sommige lidstaten lijkt te volgen, de onderhavige situatie te beschouwen als een zuiver interne, onder het mom dat de in geding zijnde materie, in casu de verkrijging en het verlies van de

II — Ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing

8. Alvorens over te gaan tot de beantwoording van de gestelde vragen moet het bezwaar

3 — Arresten van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31), en 11 september 2007, Schwarz en Gootjes-Schwarz (C-76/05, Jurispr. blz. I-6849, punt 86).

4 — Zie arresten van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23); 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 26); 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 20); 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 23); 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering (C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punt 39), en 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 25).

nationaliteit, uitsluitend door het nationale recht wordt geregeld. Volstaan zij met eraan te herinneren dat is geoordeeld dat het feit dat de regels betreffende iemands naam tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, niet zonder meer wil zeggen dat zij niet binnen het bereik van het gemeenschapsrecht vallen.⁵ Inderdaad is het zonder oprekkling van het domein van het Verdrag niet mogelijk dat nationale bepalingen inzake de verkrijging en het verlies van de nationaliteit binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen, alleen omdat zij kunnen leiden tot verkrijging of verlies van het Europees burgerschap. Niettemin, zelfs indien een situatie betrekking heeft op een materie waarvan de regelgeving tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, valt zij onder de werkingssfeer ratione materiae van het gemeenschapsrecht zodra zij een extern bestanddeel bevat, dat wil zeggen een grensoverschrijdende dimensie. Alleen een situatie waarvan alle bestanddelen besloten liggen binnen één lidstaat is immers een zuiver interne situatie.⁶

Duits staatsburger gerichte Duitse bestuurs-handeling is. Dit ziet volledig voorbij aan de wijze waarop Rottmanns situatie is ontstaan. Door gebruik te maken van de vrijheid van reizen en verblijven die is verbonden aan het burgerschap van de Unie dat hem toekwam als Oostenrijks staatsburger, is Rottmann in 1995 naar Duitsland vertrokken en heeft hij daar zich gevestigd, om een naturalisatieprocedure te kunnen beginnen. Weliswaar heeft hij de status van Duits staatsburger verkregen en die van Oostenrijks burger verloren overeenkomstig de voorwaarden die door het nationale recht waren gesteld, maar dus pas na gebruikmaking van een fundamentele vrijheid⁷ die hem door het gemeenschapsrecht was verleend. Volgens vaste rechtspraak nu kunnen situaties die betrekking hebben op de gebruikmaking van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, met name de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, niet worden beschouwd als interne situaties die geen aanknopingspunt hebben met het gemeenschapsrecht.⁸

11. Te dezen kan men niet stellen dat er geen extern bestanddeel is, op grond dat de rechtsbetrekkingen van verzoeker in het hoofdgeding met de Bondsrepubliek Duitsland zodra de Duitse nationaliteit was verkregen die van een burger van die staat waren geworden, en in het bijzonder dat de intrekking van de naturalisatie een tot een in Duitsland wonend

12. Zo werd de situatie van een in Duitsland wonende belastingplichtige die op grond van de Duitse regelgeving de aan zijn in Oostenrijk wonende ex-echtgenote betaalde alimentatie niet van zijn belastbaar inkomen in die lidstaat kon aftrekken terwijl hij dit recht wel zou hebben gehad indien zij nog in Duitsland

5 — Zie arrest Garcia Avello, zojuist aangehaald (punten 20-29).

6 — Zie arresten van 16 januari 1997, USSL n° 47 di Biella (C-134/95, Jurispr. blz. I-195, punt 23); 11 oktober 2001, Khalil e.a. (C-95/99–C-98/99 en C-180/99, Jurispr. blz. I-7413, punt 69), en 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punt 77).

7 — Als zodanig door het Hof expliciet gekwalificeerd (zie arrest van 11 juli 2002, D'Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 29).

8 — Zie aangehaalde arresten Garcia Avello (punt 24) en Schwarz en Gootjes-Schwarz (punt 87), arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 33), alsook reeds aangehaalde arresten Schempp (punten 17 en 18) en Nerkowska (punten 26-29).

woonde, beschouwd als binnen de werking van het gemeenschapsrecht vallend. Zulks werd geoordeeld hoewel de belastingplichtige niet zelf van het recht van vrij verkeer gebruik had gemaakt, op grond dat de gebruikmaking door zijn ex-echtgenote van het haar krachtens artikel 18 EG toekomende recht om vrij in een andere lidstaat te reizen en te verblijven, van invloed was geweest op de mogelijkheid van haar ex-echtgenoot om de door hem aan haar betaalde alimentatie in Duitsland van zijn belastbaar inkomen af te trekken.⁹ Evenzo is de weigering van de Poolse autoriteiten om een invaliditeitspensioen voor oorlogsslachtoffers te betalen aan een van hun staatsburgers, geen zuiver interne situatie, aangezien deze weigering werd gerechtvaardigd met het feit dat de betrokkene verblijft had gekozen in Duitsland, en de gebruikmaking van het aan haar burgerschap van de Unie verbonden recht van reizen en verblijf dus van invloed was geweest op het recht op betaling van die uitkering.¹⁰

de wijziging van zijn burgerlijke staat: het is duidelijk dat hij door de overbrenging van zijn verblijfplaats naar Duitsland heeft kunnen voldoen aan de voorwaarden voor de verkrijging van de Duitse nationaliteit, namelijk het hebben van zijn gewone verblijfplaats op Duits grondgebied. Het bestaan van een dergelijk verband levert voldoende aanknopingspunt bij het gemeenschapsrecht op. Dit blijkt ook uit het feit dat voor de weigering de familienaam te wijzigen werd aangeknoopt bij het gemeenschapsrecht, terwijl deze wijziging door de Belgische autoriteiten aan kinderen die geboren en getogen waren in België en de Belgische nationaliteit bezaten, was geweigerd op grond dat zij tevens Spaans staatsburger waren en dus uit dien hoofde konden worden beschouwd als burgers van een lidstaat die legaal verbleven op het grondgebied van een andere lidstaat. Toch werd de weigering de familienaam te wijzigen niet gelieerd aan de met het burgerschap van de Unie verbonden vrijheid van verkeer, gegrond als zij was op het feit dat van oudsher in het Belgische recht alleen de familienaam van de vader werd gehanteerd als familienaam van de kinderen.¹¹

13. Inderdaad is in casu het verband tussen de in geding zijnde intrekking van de naturalisatie en de communautaire fundamentele vrijheid minder rechtstreeks: de intrekking is niet ingegeven door de gebruikmaking van deze vrijheid maar door het opzettelijk gepleegde bedrog van verzoeker in het hoofdeding. Dit neemt niet weg dat de gebruikmaking door Rottmann van zijn recht als burger van de Unie om in een andere lidstaat te reizen en te verblijven van invloed is geweest op

III — Regeling van nationaliteitskwesties door de staten „met eerbiediging van het gemeenschapsrecht”

14. De prejudiciële verwijzing betreft in wezen de vraag of het gemeenschapsrecht de bevoegdheid van de staten om

9 — Zie arrest Schempp (punten 13-25).

10 — Zie arrest Nerowska (punten 20-29).

11 — Zie arrest Garcia Avello (punten 20-39).

nationaliteitskwesities te regelen beperkt, wanneer aan iemand die oorspronkelijk de nationaliteit van een lidstaat bezat en deze heeft verloren na de verkrijging door naturalisatie van de nationaliteit van een andere lidstaat, deze door bedrog verkregen nationaliteit wordt ontnomen, waardoor hij staatloos wordt en het burgerschap van de Unie verliest. Zo ja, is het dan de rechtsorde van de oorspronkelijke of die van de ingetrokken nationaliteit die er met inachtneming van het gemeenschapsrecht voor moet zorgen dat het rechtsgevolg van staatloosheid niet intreedt?

15. De vragen van de rechter a quo zijn ingegeven door de volgende overwegingen. Het burgerschap van de Unie heeft ten opzichte van de nationaliteit een afgeleid en aanvullend karakter, zoals blijkt uit artikel 17, lid 1, EG, dat luidt: „Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan”.¹² Hieruit volgt dat er geen autonome verkrijging en verlies van het burgerschap van de Unie bestaat. Verrijking en verlies van het burgerschap van de Unie zijn gekoppeld aan de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van een lidstaat; het burgerschap van de Unie veronderstelt de nationaliteit van een lidstaat.

12 — De tweede zin is aan artikel 17 EG toegevoegd bij het Verdrag van Amsterdam.

16. Deze relatie tussen de beide statussen (de nationaliteit van een staat en het burgerschap van de Unie) vloeit rechtstreeks voort uit het karakter en de betekenis van het burgerschap van de Unie. Terwijl het burgerschap traditioneel, in combinatie met de nationaliteit, werd opgevat als de juridische en politieke situatie van de burgers van een staat binnen hun politieke gemeenschap, geeft het Europees burgerschap de juridische en politieke situatie van burgers van een lidstaat weer buiten de politieke gemeenschap van hun staat. Dat het burgerschap van de Unie ten opzichte van de nationaliteit van een lidstaat een afgeleid karakter heeft, is het gevolg van het feit dat het wordt opgevat als een „interstatelijk burgerschap”¹³, dat burgers van een lidstaat rechten verleent in de andere lidstaten, met name het recht om te reizen en te verblijven en het recht op gelijke behandeling¹⁴, en tevens ten opzichte van de Unie zelf. Het is dus volkomen logisch dat het de nationaliteit van een lidstaat is die een persoon tot burger maakt van een lidstaat en tegelijkertijd van de Europese Unie. Zij verleent de burgers van de lidstaten een burgerschap dat uitgaat boven de staat.

17. In deze context spreekt het vanzelf dat de vaststelling van de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit — en

13 — Zie op dit punt de analyse van Schönberger, C., „European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism”, *REDP*, deel 19, nr. 1, 2007, blz. 61; van dezelfde auteur, *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 — Zie op dit punt de samenvatting van Iliopoulou, A., *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, éd. Bruylant 2008.

dus van het burgerschap van de Unie — tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten behoort. Zoals bekend, kan nationaliteit worden omschreven als de publiekrechtelijke band tussen een persoon en een bepaalde staat, die tot gevolg heeft dat deze persoon een complex van rechten en verplichtingen verkrijgt. Kenmerkend voor deze nationaliteitsverhouding is dat zij gebaseerd is op een speciale verhouding van solidariteit met de betreffende lidstaat en op de wederkerigheid van rechten en verplichtingen.¹⁵ Met de nationaliteit definieert de staat zijn volk. Waar het om gaat, via de nationaliteitsband, is de vorming van een nationale gemeenschap, en het spreekt dan ook voor zich dat een lidstaat vrij is, de contouren daarvan te bepalen door te beslissen welke personen hij als zijn burgers beschouwt.

18. Aldus is de traditionele regeling van het internationale recht. Reeds het Permanent Hof van Internationale Justitie verklaarde dat nationaliteitskwesies in beginsel binnen het aan de staten voorbehouden domein vallen.¹⁶ Het Internationaal Gerechtshof bevestigde vervolgens dat het internationale recht het

aan elke lidstaat overlaat, de verlening van zijn eigen nationaliteit te regelen en deze te verlenen door middel van de door zijn eigen instanties volgens zijn wetgeving toegekende naturalisatie.¹⁷ Recenter ten slotte is in het Europees Verdrag inzake nationaliteit, aangenomen op 6 november 1997 door de Raad van Europa en in werking getreden op 1 maart 2000, in artikel 3, lid 1, opnieuw verklaard dat het aan elke staat is om volgens zijn eigen recht te bepalen wie zijn burgers zijn.

19. De Unie wijkt niet af van de in het internationale recht aanvaarde oplossing, die zij een „beginsel van internationaal gewoonterecht” acht.¹⁸ Zo hebben de lidstaten het gewild. Dit blijkt duidelijk uit verklaring nr. 2 inzake de nationaliteit van een lidstaat, die door de lidstaten aan de slotakte van het Verdrag inzake de Europese Unie is gehecht¹⁹, zonder dat kan worden tegengeworpen dat de aan de verdragen gehechte verklaringen, anders dan de protocollen, niet dezelfde juridische

15 — Zoals het Hof zelf het heeft verwoord (zie arrest van 17 december 1980, Commissie/België, 149/79, Jurispr. blz. 3881, punt 10), evenals eerder reeds het Internationaal Gerechtshof (zie zaak Nottebohm (tweede fase), arrest van 6 april 1955, CIJ, Rec. blz. 4, 23: „Nationaliteit is een rechtsverhouding die haar grondslag heeft in een sociale verbondenheid, een daadwerkelijke solidariteit van bestaan, belangen en gevoelens, gepaard gaand met wederkerige rechten en verplichtingen”).

16 — Zie advies van 7 februari 1923 inzake de nationaliteitsbesluiten, uitgevaardigd in Tunesië en Marokko, serie B nr. 4 (1923), blz. 24.

17 — Zie zaak Nottebohm (tweede fase), reeds aangehaald, blz. 20 en 23.

18 — Zie arrest van 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, Jurispr. blz. I-1237, punt 20).

19 — Zie de tekst (PB 1992, C 191, blz. 98): „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. De lidstaten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen.”

waarde hebben als de verdragen zelf. De communautaire rechtspraak kent aan die verklaringen immers ten minste een interpretatieve draagwijdte toe.²⁰ Hiervoor behoeft slechts in het bijzonder te worden gewezen op een eenzijdige verklaring van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland waarin deze lidstaat aangaf welke personen in de zin van het gemeenschapsrecht als zijn staatsburgers moesten worden beschouwd; hiervan werd geoordeeld dat zij in aanmerking moest worden genomen bij de uitlegging van het Verdrag, in het bijzonder bij de bepaling van de personele werkingssfeer van het Verdrag.²¹ A fortiori wordt een dergelijke draagwijdte toegekend aan een verklaring van een groep lidstaten, zoals verklaring nr. 2 inzake de nationaliteit van een lidstaat. Voorts zijn er geen bepalingen van primair recht of handelingen van afgeleid recht waarin de procedure en de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit van een lidstaat of van het burgerschap van de Unie worden geregeld. Last but not least wordt in vaste rechtspraak bevestigd dat deze materie bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.²² Het Hof heeft daaruit in het bijzonder afgeleid dat het Verenigd Koninkrijk in twee opeenvolgende, aan het toetredingsverdrag gehechte verklaringen vrijelijk mocht bepalen welke categorieën Britse burgers moesten worden beschouwd als zijn staatsburgers in de zin en voor de toepassing van het gemeenschapsrecht.²³

20. Dit neemt niet weg dat zodra een situatie binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, de uitoefening door de lidstaten van de bevoegdheden die zij hebben behouden, niet discretionair kan zijn. Zij wordt ingeperkt door de verplichting, de communautaire voorschriften in acht te nemen. De rechtspraak in deze zin is constant en bekend. Ter illustratie bedenke men dat kwesties van directe belastingheffing²⁴, familienaam²⁵, pensioenen voor oorlogsslachtoffers²⁶, die toch binnen de nationale bevoegdheidssfeer liggen, volgens de rechtspraak door de lidstaten moeten worden geregeld met inachtneming van het gemeenschapsrecht. Het is zonder meer logisch dat het niet anders is gesteld met de regeling van de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit. In het arrest Micheletti e.a. heeft het Hof reeds verklaard dat ook de overheidsbevoegdheid in deze materie „dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het gemeenschapsrecht”.²⁷

21. Het Hof heeft echter de draagwijdte van dit voorbehoud tot op heden niet voldoende nauwkeurig bepaald. Het heeft er slechts het

20 — Zie inzake de juridische draagwijdte van verklaringen mijn conclusie in de zaak Zweden/Commissie (arrest van 18 december 2007, C-64/05 P, Jurispr. blz. I-11389, punt 34).

21 — Zie arrest Kaur (punt 24).

22 — Zie arresten van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, Jurispr. blz. I-4239, punt 10); 11 november 1999, Mesbah (C-179/98, Jurispr. blz. I-7955, punt 29), en arrest Kaur (punt 19).

23 — Zie arrest Kaur.

24 — Zie arrest van 13 december 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punt 29).

25 — Zie arrest Garcia Avello (punt 25).

26 — Zie arresten Tas-Hagen en Tas (punten 21 en 22), en Nerowska (punt 23).

27 — Arrest Micheletti e.a. (punt 10). Zie voor een bevestiging vervolgens de arresten Mesbah (punt 29) en Kaur (punt 19).

beginsel uit afgeleid dat een lidstaat de gevolgen van de verlening van de nationaliteit van een andere lidstaat niet dient te beperken door een extra voorwaarde te stellen voor de erkenning van deze nationaliteit in verband met de uitoefening van de in het Verdrag bepaalde fundamentele vrijheden.²⁸

van de eerste lidstaat verkregen fundamentele status van burger van de Unie?

22. Wat is evenwel de draagwijdte van deze verplichting tot inachtneming van het gemeenschapsrecht, gelet op het verlies van het Europees burgerschap van verzoeker in het hoofdeding, in de wetenschap dat dit verlies het gevolg is van de intrekking van zijn door bedrog verkregen Duitse naturalisatie en van het feit dat hij zijn rechtmatig door geboorte verkregen Oostenrijkse nationaliteit niet kan terugkrijgen? Met andere woorden, wat valt uit deze verplichting af te leiden met betrekking tot de regelgeving van een lidstaat die alleen zijn eigen nationaliteit en niet die van een andere lidstaat betreft, in het bijzonder wanneer de toepassing van die regelgeving leidt tot het verlies van de legaal als staatsburger

23. Voor een poging tot beantwoording is het noodzakelijk, de verhoudingen tussen de nationaliteit van een lidstaat en het burgerschap van de Unie goed te begrijpen. Het gaat om twee begrippen die onlosmakelijk met elkaar verbonden en tegelijkertijd autonoom zijn.²⁹ Het burgerschap van de Unie veronderstelt de nationaliteit van een lidstaat, maar het is ook een ten opzichte van het begrip nationaliteit autonoom juridisch en politiek begrip. De nationaliteit van een lidstaat geeft niet alleen toegang tot de door het gemeenschapsrecht verleende rechten, zij maakt ons ook tot burgers van de Unie. Het Europees burgerschap is meer dan een complex van rechten die, op zichzelf, ook zouden kunnen worden verleend aan personen die dit burgerschap niet bezitten. Het veronderstelt het bestaan van een band van politieke aard tussen de Europese burgers, al is dit geen band die bestaat uit het behoren tot een volk. Deze politieke band verenigt juist de volken van Europa. Hij berust op hun wederzijdse verbintenis om hun respectieve politieke gemeenschappen open te stellen voor andere Europese burgers en een nieuwe vorm van burgerlijke en politieke solidariteit op Europese schaal in het leven te roepen. Deze band vereist niet het bestaan van een volk, maar berust op het bestaan van een Europese politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen

28 — Zie arrest Micheletti e.a. Zoals bekend, weigerde het Koninkrijk Spanje in die zaak om iemand met de Italiaanse nationaliteit die tevens de Argentijnse nationaliteit bezat, in aanmerking te laten komen voor vrijheid van vestiging op grond dat de Spaanse wetgeving hem beschouwde als burger van Argentinië, het land waarin hij zijn gewone verblijfplaats had. Zie ook arrest Garcia Avello (punt 28) en arrest van 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 39).

29 — Zie voor een uitvoerige analyse van de verbanden en verschillen tussen nationaliteit en burgerschap Closa, C., „Citizenship of the Union and Nationality of the Member States”, *CMLRev*, 1995, blz. 487.

ontstaan. Doordat het burgerschap niet het bestaan van een volk impliceert, laat het begripsmatig de koppeling met de nationaliteit los. Zoals een schrijver opmerkt, is het radicaal vernieuwend karakter van het Europees burgerschap hierin gelegen dat „de Unie behoort aan, bestaat uit, burgers die per definitie niet dezelfde nationaliteit hebben.”³⁰ Integendeel, door van de nationaliteit van een lidstaat een voorwaarde te maken voor het zijn van Europees burger, hebben de lidstaten willen aangeven dat deze nieuwe vorm van burgerschap de primaire verbondenheid met onze nationale politieke gemeenschappen niet ter discussie stelt. Zodoende vormt deze band met de nationaliteit van de verschillende lidstaten een erkenning van het feit er een burgerschap kan bestaan (en werkelijk bestaat) dat niet door nationaliteit wordt bepaald. Dit is het mirakel van het burgerschap van de Unie: het versterkt de banden die ons verbinden met onze staten (daar wij Europese burgers zijn juist doordat wij burgers zijn van onze staten) en tegelijkertijd maakt het ons vrij (daar wij nu burgers zijn buiten onze staten om). Het Europees burgerschap wordt bereikt via de nationaliteit van een lidstaat, die wordt geregeld door het nationale recht, maar, zoals elke vorm van burgerschap, is het de basis van een nieuwe politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen ontstaan die door het gemeenschapsrecht worden bepaald en niet afhankelijk zijn van de staat. Dit legitimeert op zijn beurt de autonomie en het gezag van de communautaire rechtsorde. Dit is de reden dat, hoewel de nationaliteit van een lidstaat voorwaarde is voor toegang tot het burgerschap van de Unie, evengoed de aan dit burgerschap verbonden rechten en verplichtingen niet ongefundeerd door die nationaliteit kunnen worden beperkt. Met andere woorden, de verkrijging en het

verlies van de nationaliteit (en dus van het burgerschap van de Unie) worden niet op zich beheerst door het gemeenschapsrecht, maar de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit moeten verenigbaar zijn met de communautaire voorschriften en de rechten van de Europese burger in acht nemen.

24. Men kan daaruit echter in redelijkheid niet afleiden dat het intrekken van de nationaliteit absoluut onmogelijk is in het geval dat die intrekking het verlies van het burgerschap van de Unie zou meebrengen. Dit zou neerkomen op uitsluiting van de bevoegdheid van de lidstaten om de voorwaarden voor de nationaliteit van hun eigen staat te regelen en aldus de autonomie van de lidstaten op dit punt in de kern aantasten, in strijd met artikel 17, lid 1, EG. Het paradoxale resultaat zou immers zijn dat de bijzaak de hoofdzaak bepaalt: om het burgerschap van de Unie te kunnen behouden, zou men het behouden van de nationaliteit van een lidstaat kunnen eisen.

30 — Weiler, J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press 1999, blz. 344.

25. Dit resultaat zou tevens strijdig zijn met de bij artikel 6, lid 3, EU aan de Unie gestelde

verplichting tot eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten, waarvan de samenstelling van de nationale gemeenschap uiteraard een belangrijk bestanddeel is.

de Unie om de rechten en verplichtingen van haar burgers vast te stellen.

26. Omgekeerd kan niet worden volgehouden, zoals enkele lidstaten hebben gedaan, dat alleen de gebruikmaking van de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie dat wordt verleend door het bezit van de nationaliteit van een lidstaat, onder het toezicht van het gemeenschapsrecht vallen, en niet de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit van een lidstaat op zich. Daar het bezit van de nationaliteit van een lidstaat bepalend is voor het bezit van het burgerschap van de Unie, en dus voor de gebruikmaking van de daaraan door het Verdrag uitdrukkelijk verbonden rechten en vrijheden, alsook voor het recht op sociale uitkeringen waarop dit burgerschap aanspraak geeft³¹, kan een zekere invloed van de verplichting tot inachtneming van het gemeenschapsrecht op de uitoefening van de bevoegdheid van de lidstaten inzake nationaliteit niet worden ontkend. Deze verplichting moet dus wel enig gewicht in de schaal leggen bij de intrekking van de nationaliteit door de staat, daar deze het verlies van het burgerschap van de Unie meebrengt en niet mag leiden tot aantasting van de bevoegdheid van

27. Dit is ook de mening van de doctrine.³² De rechtspraak bevat reeds aanwijzingen dat de nationaliteit door de lidstaten moet worden geregeld met inachtneming van het gemeenschapsrecht. In het bijzonder heeft het Hof geweigerd, voor de toepassing van het ambtenarenstatuut rekening te houden met de naturalisatie tot Italiaanse van een ambtenaar met de Belgische nationaliteit, op grond dat deze door het Italiaanse recht zonder mogelijkheid om daarvan af te zien was voorgeschreven door het huwelijk van de betrokkene met een Italiaan, in strijd met het communautair beginsel van gelijke behandeling tussen mannelijke en vrouwelijke ambtenaren.³³

28. Ook op dit punt zou het onjuist zijn, te menen dat vanwege de specifieke eigenschappen van het nationaliteitsrecht alleen

31 — Zie met name reeds aangehaald arrest D'Hoop en arresten van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703); 7 september 2004, Trojani (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573); arrest Bidar, reeds aangehaald, en arrest van 18 november 2008, Förster (C-158/07, Jurispr. blz. I-8507).

32 — Zie in die zin met name Hall, S., „Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights”, *ELR*, 1996, blz. 129; Kotlakidis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, blz. 305-316.

33 — Zie arrest van 20 februari 1975, Airola/Commissie (21/74, Jurispr. blz. 221).

bepaalde communautaire voorschriften, met name de algemene rechtsbeginselen en de fundamentele rechten, aan de bevoegdheid van de staten op dit gebied zouden kunnen worden tegengeworpen. Theoretisch kan op alle normen van de communautaire rechtsorde een beroep worden gedaan, wanneer de door een lidstaat gestelde voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit daarmee in conflict zouden komen.

regels stellen op het gebied van de nationaliteit, zich houden aan het internationale recht. Het valt echter moeilijk in te zien op welke norm van internationaal recht de in geding zijnde intrekking van naturalisatie inbreuk maakt. Weliswaar beogen zowel het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 30 augustus 1961 als het Europees verdrag inzake nationaliteit, op 6 november 1997 gesloten door de Raad van Europa, gesteld al dat deze beide teksten, hoewel niet door alle lidstaten van de Unie geratificeerd, kunnen worden beschouwd als de weergave van algemene regels van internationaal recht, het beginsel vast te leggen dat staatloosheid moet worden vermeden, maar zij staan de staten bij wijze van uitzondering niettemin toe, iemand zijn nationaliteit te ontnemen, ook als dit tot zijn staatloosheid zou leiden, wanneer de nationaliteit, zoals in casu, is verkregen door bedrog of valse informatie.³⁶

29. Met name moeten de lidstaten ongetwijfeld het internationale recht eerbiedigen. De verplichting van de lidstaten om zich bij hun wetgeving op het gebied van de nationaliteit te houden aan het internationale recht, is immers een algemeen erkende regel, die is gecodificeerd in artikel 1 van het Verdrag van Den Haag van 12 april 1930 nopens zekere vragen betreffende de wetsconflicten inzake nationaliteit.³⁴ De regels van algemeen internationaal recht en de internationale gewoonte zijn normen waaraan de Europese Gemeenschap zich dient te houden en die deel uitmaken van de communautaire rechtsorde.³⁵ Dit geldt dus ook voor het voorschrift dat staten die

30. Tot de regels die de wetgevingsbevoegdheid van de lidstaten ter zake van de nationaliteit zouden kunnen beperken behoren ook de normen van primair gemeenschapsrecht en de algemene beginselen van het

34 — De tekst van deze bepaling luidt namelijk: „Het behoort tot de bevoegdheid van iedere Staat in zijn wetgeving te bepalen, wie zijn onderdanen zijn. Deze wetgeving moet door de andere Staten worden erkend, voor zover zij in overeenstemming is met de internationale verdragen, de internationale gewoonte, en de algemeen erkende rechtsbeginselen ter zake van nationaliteit.” (League of Nations Treaty Series, vol. 179, blz. 89).

35 — Zie met name arresten van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punten 9 en 10), en 16 juni 1998, Racke (C-162/96, Jurispr. blz. I-3655, punten 45 en 46).

36 — Zie respectievelijk artikel 8, lid 2, sub b, van het verdrag tot beperking der staatloosheid en artikel 7, lid 1, sub b, van het Europees verdrag inzake nationaliteit.

gemeenschapsrecht. Zo is in de rechtsliteratuur³⁷ en door de Helleense Republiek in haar opmerkingen, gewezen op het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van communautaire loyaliteit, dat in het spel zou kunnen komen ingeval een lidstaat zonder raadpleging van de Commissie en zijn partners zou overgaan tot massale, ongerechtvaardigde naturalisatie van staatsburgers van derde landen.

31. Wat de thans in geschil zijnde intrekking van naturalisatie betreft, zou daartegen door sommigen het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen in het behoud van de status van burger van de Unie kunnen worden ingebracht. Het valt echter niet in te zien in hoeverre deze norm is overtreden, nu een beschermenswaardig vertrouwen ontbrak bij de belanghebbende, die valse informatie heeft verstrekt of zich aan bedrog schuldig heeft gemaakt en aldus de Duitse nationaliteit onrechtmatig heeft verkregen. Zoals gezegd, staat het internationale recht het verlies van nationaliteit toe in geval van bedrog en is het burgerschap van de Unie

gekoppeld aan het bezit van de nationaliteit van een lidstaat.

32. De litigieuze intrekking van naturalisatie zou in het bijzonder ook in botsing kunnen komen met de verdragsbepalingen inzake het burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden vrijheden. De regels van de staten op het gebied van de nationaliteit mogen immers niet zonder rechtvaardiging de gebruikmaking en uitoefening van de rechten en vrijheden beperken die samen de status van burgerschap van de Unie vormen. Dit is ook het standpunt in de doctrine.³⁸ De rechtspraak zelf lijkt thans ook in die richting te gaan. In het bijzonder moet de rechtvaardiging worden genoemd van het oordeel dat in de zaak Micheletti e.a. werd afgeleid uit de verplichting van inachtneming van het gemeenschapsrecht: het aan een lidstaat gerichte verbod om met het oog op de gebruikmaking van een in het Verdrag neergelegde fundamentele vrijheid een extra voorwaarde te stellen voor erkenning van de door een andere lidstaat toegekende nationaliteit, werd niet alleen gegrond op het streven, de bevoegdheid van een lidstaat tot vaststelling van de hoedanigheid van burger van die lidstaat te beschermen, maar ook op het streven, verschillen per lidstaat in de personele werkingssfeer van de communautaire fundamentele vrijheden naargelang van de door die lidstaten opgestelde regels op het gebied van de nationaliteit, te voorkomen.³⁹ Zo zou een bepaling van een van de staten volgens welke de overbrenging van de woonplaats naar een andere lidstaat zou leiden tot verlies van de nationaliteit, ongetwijfeld in strijd zijn met het door

37 — Zie De Groot, G. R., „The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship”, in La Torre, M., (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, blz. 115, blz. 123 en 128-135; A. Zimmermann, „Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit”, *EuR*, 1995, n° 1/2, blz. 54, 62-63.

38 — Zie De Groot, G. R., op. cit., blz. 136-146.

39 — Zie arrest Micheletti (punten 10-12).

artikel 18 EG aan de burger van de Unie verleende recht van reizen en verblijven.⁴⁰

33. In casu is de intrekking van de nationaliteit niet verbonden aan de gebruikmaking van de rechten en vrijheden uit het Verdrag, en de door de Bondsrepubliek Duitsland gestelde voorwaarde, die in het onderhavige geval heeft geleid tot verlies van de nationaliteit, is niet in strijd met enige andere communautaire regel. Integendeel, mij lijkt het intrekken door een lidstaat van zijn door bedrog verkregen nationaliteit, overeen te komen met een legitiem belang, namelijk het garanderen van de loyaliteit van zijn burgers. Blijk te geven van loyaliteit ten opzichte van de lidstaat waarvan men staatsburger is, is immers een van de verplichtingen verbonden aan iemands status als staatsburger, en deze plicht begint direct bij de verkrijging van die nationaliteit. Iemand die in de aanvraagprocedure opzettelijk valse informatie verschaft kan niet als loyaal ten opzichte van de gekozen lidstaat worden beschouwd. Dat is overigens de reden waarom het internationale recht het verlies van de nationaliteit in dit geval niet verbiedt, ook al leidt het tot staatloosheid.

34. Wat ten slotte het herkrijgen van de Oostenrijkse nationaliteit betreft, het gemeenschapsrecht bevat geen verplichting in die

zin, zelfs indien verzoeker in het hoofdgeding anders staatloos blijft en hem dus het burgerschap van de Unie wordt onthouden. Een beslissing in andere zin zou eraan voorbijzien dat het verlies van de Oostenrijkse nationaliteit het gevolg is van een persoonlijke beslissing van de burger van de Unie om doelbewust een andere nationaliteit te verkrijgen⁴¹, en dat het gemeenschapsrecht ook niet in de weg staat aan de Oostenrijkse wettelijke regeling volgens welke een Oostenrijker zijn nationaliteit verliest wanneer hij op eigen verzoek een vreemde nationaliteit verkrijgt.⁴² Men zou weliswaar kunnen stellen dat Rottmann door de intrekking van de Duitse naturalisatie, die terugwerkende kracht heeft, nooit de Duitse nationaliteit heeft gehad, zodat de gebeurtenis die het verlies van de Oostenrijkse nationaliteit heeft veroorzaakt, nooit heeft plaatsgevonden. Hij zou dientengevolge een recht hebben om automatisch de Oostenrijkse nationaliteit terug te krijgen. Dit is echter een redenering waarvan het Oostenrijkse recht moet beslissen of zij moet worden gehanteerd. Een communautaire regel die daartoe verplicht, is er niet. Dit zou slechts anders zijn indien het Oostenrijkse recht reeds in dergelijke gevallen een vergelijkbare oplossing zou voorschrijven, en dan op grond van het communautaire gelijkheidsbeginsel.

41 — Een andersluidende beslissing zou in zekere zin ook betekenen dat de aanvankelijke nationaliteitsband niet geheel is geslecht door de verkrijging van de Duitse nationaliteit. Anders is moeilijk te begrijpen waarom de Republiek Oostenrijk onder het mom van voorkoming van staatloosheid en het daaropvolgende verlies van het burgerschap van de Unie de enige lidstaat zou zijn waarop met betrekking tot het herkrijgen van de nationaliteit van een lidstaat door verzoeker in het hoofdgeding, verplichtingen zouden rusten.

42 — Het is denkbaar dat de lidstaten in de toekomst besluiten dat de verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat nooit kan leiden tot het verlies van de nationaliteit van een andere lidstaat. Dit is echter naar mijn mening geen verplichting die uit de bestaande verdragen kan worden afgeleid [zie voor de redenen die een dergelijk initiatief van de lidstaten zouden rechtvaardigen, Kochenov, D., *A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement to Renounce One's Community Nationality upon Naturalising in the Member State of Residence as a Pretext*, voordracht voor de 11e halfjaarlijkse EUSA-conferentie, april 2009, Los Angeles CA, nog niet gepubliceerd).

40 — Zie voor andere voorbeelden De Groot, G. R., loc. cit.

IV — Conclusie

35. Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt worden geantwoord:

- „1) Het gemeenschapsrecht staat niet in de weg aan het verlies van het burgerschap van de Europese Unie (alsook van de daaraan verbonden rechten en fundamentele vrijheden) dat het gevolg is van het feit dat de intrekking van een naturalisatie in een lidstaat ertoe leidt dat de betrokkene staatloos wordt doordat hij vanwege de toepasselijke bepalingen van het recht van de andere lidstaat niet de nationaliteit herkrijgt die hij oorspronkelijk bezat, wanneer de intrekking van de naturalisatie niet is ingegeven door de gebruikmaking van de rechten en vrijheden uit het Verdrag, noch is gebaseerd op een andere door het gemeenschapsrecht verboden grond.

- 2) Het gemeenschapsrecht schrijft niet voor dat de betrokkene de nationaliteit die hij aanvankelijk bezat, herkrijgt.”