



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

12 maart 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Artikel 20 VWEU – Artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Bezit van zowel de nationaliteit van een lidstaat als die van een derde staat – Verlies van rechtswege van zowel de nationaliteit van een lidstaat als het burgerschap van de Unie – Gevolgen – Evenredigheid”

In zaak C-221/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 19 april 2017, ingekomen bij het Hof op 27 april 2017, in de procedure

M. G. Tjebbes,

G. J. M. Koopman,

E. Saleh Abady,

L. Duboux

tegen

Minister van Buitenlandse Zaken,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Prechal, M. Vilaras, K. Jürimäe en C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: M.-A. Gaudissart, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 april 2018,

gelet op de opmerkingen van:

– M. G. Tjebbes, vertegenwoordigd door A. van Rosmalen,

* Procestaal: Nederlands.

- G. J. M. Koopman en L. Duboux, vertegenwoordigd door E. Derksen, advocaat,
 - E. Saleh Abady, vertegenwoordigd door N. van Bremen, advocaat,
 - de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen en J. Langer als gemachtigden,
 - Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, L. Williams en A. Joyce als gemachtigden,
 - de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Kranenborg en E. Montaguti als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 2018,
- het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 20 en 21 VWEU en van artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady en L. Duboux, enerzijds, en de Minister van Buitenlandse Zaken (Nederland) (hierna: „minister”), anderzijds, over het door deze minister buiten behandeling stellen van hun respectieve aanvragen voor een nationaal paspoort.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

Verdrag tot beperking der staatloosheid

- 3 Het te New York op 30 augustus 1961 vastgestelde Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, dat in werking is getreden op 13 december 1975 (hierna: „Verdrag beperking staatloosheid”), is sinds 11 augustus 1985 van toepassing op het Koninkrijk der Nederlanden. Artikel 6 van dit verdrag luidt:

„Indien de wetgeving van een verdragsluitende staat bepaalt dat, doordat iemand de nationaliteit van die staat verliest of deze hem wordt ontnomen ook de echtgenoot of de kinderen deze verliezen, wordt dit verlies afhankelijk gesteld van het bezit of het verkrijgen door dezen van de nationaliteit van een andere staat.”

- 4 In artikel 7, leden 3 tot en met 6, van hetzelfde verdrag staat te lezen:

„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.

5. Met betrekking tot een persoon die geboren is buiten het grondgebied van de verdragsluitende staat waarvan hij de nationaliteit bezit, kan de wetgeving van die staat bepalen, dat deze persoon zijn nationaliteit na verloop van één jaar te rekenen van het tijdstip waarop hij meerderjarig werd, verliest, indien hij op dat moment zijn woonplaats niet heeft op het grondgebied van die staat of zich niet bij de bevoegde autoriteit heeft laten inschrijven.

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.”

Nationaliteitsverdrag

- 5 Het Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat op 6 november 1997 in het kader van de Raad van Europa is vastgesteld en dat in werking is getreden op 1 maart 2000 (hierna: „Nationaliteitsverdrag”), is sinds 1 juli 2001 van toepassing op het Koninkrijk der Nederlanden. In artikel 7 van dit verdrag wordt bepaald:

„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:

[...]

- e) het ontbreken van een effectieve band tussen de staat die partij is, en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft;

[...]

2. Een staat die partij is, kan voorzien in het verlies van zijn nationaliteit door kinderen wier ouders die nationaliteit verliezen, behoudens in gevallen als bedoeld in letters c en d van het eerste lid. De kinderen verliezen die nationaliteit echter niet indien een van beide ouders deze behoudt.

[...]”

Unierecht

- 6 In artikel 20 VWEU is bepaald:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

- a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

[...]

- c) het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;

[...]”

- 7 Krachtens artikel 7 van het Handvest heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

- 8 In artikel 24, lid 2, van het Handvest staat te lezen:

„Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.”

Nederlands recht

- 9 In artikel 6, lid 1, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: „RWN”) staat te lezen:

„1. Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het derde lid het Nederlanderschap: [...] f. de meerderjarige vreemdeling die te eniger tijd het Nederlanderschap [...] heeft bezeten [...] en in [...] Nederland [...] ten minste één jaar toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf heeft tenzij hij het Nederlanderschap heeft verloren op grond van artikel 15, eerste lid, onder d of f.”

- 10 In artikel 15 van deze wet is bepaald:

„1. Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:

[...]

- c. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland [...] en buiten de gebieden waarop het [VEU] van toepassing is [...];

[...]

3. De periode bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt geacht niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland [...] heeft, dan wel in de gebieden waarop het [VEU] van toepassing is.

4. De periode, bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel van een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet. Vanaf de dag der verstrekking begint een nieuwe periode van tien jaren te lopen.”

- 11 Artikel 16 RWN bepaalt:

„1. Het Nederlanderschap gaat voor een minderjarige verloren:

[...]

d. indien zijn vader of moeder het Nederlanderschap verliest ingevolge artikel 15, eerste lid, onder b, c of d [...];

[...]

2. Het verlies van het Nederlanderschap, bedoeld in het eerste lid treedt niet in:

a. indien en zolang een ouder het Nederlanderschap bezit;

[...]

e. indien de minderjarige in het land van de door hem verkregen nationaliteit is geboren en daar ten tijde van de verkrijging zijn hoofdverblijf heeft [...];

f. indien de minderjarige gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaren in het land van de door hem verkregen nationaliteit zijn hoofdverblijf heeft of gehad heeft [...];

[...]”

- 12 Krachtens artikel IV van de Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlanderschap) vangt de in artikel 15, lid 1, RWN genoemde periode van tien jaar niet eerder aan dan op 1 april 2003.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 13 Tjebbes is op 29 augustus 1984 geboren te Vancouver (Canada) en bezit sinds haar geboorte zowel de Nederlandse als de Canadese nationaliteit. Op 9 mei 2003 is aan haar een Nederlands paspoort afgegeven. Dit paspoort was geldig tot 9 mei 2008. Op 25 april 2014 heeft Tjebbes bij het Nederlandse consulaat te Calgary (Canada) een aanvraag voor een paspoort ingediend.
- 14 Koopman is op 23 maart 1967 geboren te Hoorn (Nederland). Op 21 mei 1985 heeft zij zich in Zwitserland gevestigd en op 7 april 1988 is zij getrouwd met P. Duboux, die de Zwitserse nationaliteit bezat. Door dit huwelijk heeft Koopman ook de Zwitserse nationaliteit verkregen. Zij bezat een Nederlands paspoort, dat aan haar was afgegeven op 10 juli 2000 en dat geldig was tot 10 juli 2005. Op 8 september 2014 heeft Koopman bij de ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden te Bern (Zwitserland) een aanvraag voor een paspoort ingediend.
- 15 Saleh Abady is op 25 maart 1960 geboren te Teheran (Iran). Zij bezit door geboorte de Iraanse nationaliteit. Bij Koninklijk Besluit van 3 september 1999 heeft zij tevens het Nederlanderschap verkregen. Op 6 oktober 1999 is aan haar voor het laatst een Nederlands paspoort afgegeven. Dit paspoort was geldig tot 6 oktober 2004. Op 3 december 2002 werd de inschrijving van Saleh Abady in de Basisregistratie Personen opgeschort wegens haar emigratie. Sinds deze datum heeft Saleh Abady kennelijk onafgebroken haar hoofdverblijf gehad in Iran. Op 29 oktober 2014 heeft zij bij de ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden te Teheran (Iran) een aanvraag voor een paspoort ingediend.
- 16 L. Duboux is op 13 april 1995 geboren te Lausanne (Zwitserland). Zij verkreeg door geboorte het Nederlanderschap wegens de dubbele nationaliteit van haar moeder, Koopman, en verkreeg daarnaast de Zwitserse nationaliteit omdat haar vader, P. Duboux, deze nationaliteit bezat. Aan L. Duboux is nooit een Nederlands paspoort verstrekt. Zij was als minderjarige echter bijgeschreven in het paspoort van haar moeder, dat was afgegeven op 10 juli 2000 en geldig was tot 10 juli 2005. Op 13 april 2013 is

L. Duboux meerderjarig geworden. Op 8 september 2014 heeft zij, op hetzelfde ogenblik als haar moeder, bij de ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden te Bern een aanvraag voor een paspoort ingediend.

- 17 Bij vier afzonderlijke besluiten van 2 mei 2014, 16 september 2014, 20 januari 2015 en 23 februari 2015 heeft de minister de aanvragen van Tjebbes, Koopman, Saleh Abady en Duboux voor een paspoort buiten behandeling gesteld. De minister heeft namelijk vastgesteld dat die personen op grond van artikel 15, lid 1, onder c, en artikel 16, lid 1, onder d, RWN van rechtswege het Nederlanderschap hadden verloren.
- 18 Omdat de tegen die besluiten gemaakte bezwaren door de minister waren afgewezen, hebben verzoeksters in het hoofdgeding vier afzonderlijke beroepen ingesteld bij de rechtbank Den Haag (Nederland). Bij afzonderlijke uitspraken van onderscheidenlijk 24 april, 16 juli en 6 oktober 2015 heeft de rechtbank Den Haag de door Tjebbes, Koopman en Saleh Abady ingestelde beroepen verworpen. Bij uitspraak van 4 februari 2016 heeft die rechterlijke instantie het door Duboux ingestelde beroep daarentegen gegrond verklaard, het door de minister genomen besluit op bezwaar vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven.
- 19 Tegen deze uitspraken hebben verzoeksters in het hoofdgeding ieder afzonderlijk hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland).
- 20 Die rechterlijke instantie merkt op dat zij zich voor de vraag ziet gesteld of het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege verenigbaar is met het Unierecht en in het bijzonder met de artikelen 20 en 21 VWEU, gelezen in het licht van het arrest van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). In dit verband is zij van oordeel dat die artikelen op het hoofdgeding van toepassing zijn, ook al is het verlies van het burgerschap van de Unie in casu het gevolg van het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat en niet van een uitdrukkelijk individueel besluit tot intrekking van de nationaliteit, zoals het geval was in de zaak die heeft geleid tot dat arrest.
- 21 De Raad van State vraagt zich af of het mogelijk is om na te gaan of een nationale regeling die voorziet in het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, waarnaar het Hof in punt 55 van het in het vorige punt genoemde arrest verwijst, en, in voorkomend geval, hoe deze toetsing moet worden uitgevoerd. Hoewel de evenredigheidstoetsing wat betreft de gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap voor de situatie van de betrokkenen uit het oogpunt van het Unierecht een afweging per individueel geval zou kunnen vereisen, acht de Raad van State het niet uitgesloten dat die evenredigheidstoetsing, zoals de minister heeft betoogd, besloten kan liggen in een algemene wettelijke regeling zelf, in het onderhavige geval namelijk die waarin de RWN voorziet.
- 22 De Raad van State oordeelt dat er, wat de situatie van meerderjarigen betreft, overtuigende argumenten zijn om te besluiten dat artikel 15, lid 1, onder c, RWN in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en met de artikelen 20 en 21 VWEU. Die rechterlijke instantie merkt dienaangaande op dat die bepaling voorziet in een ruime termijn van tien jaar verblijf in het buitenland voordat het Nederlanderschap verloren gaat, waardoor mag worden verondersteld dat de betrokkenen niet langer een band of slechts een zeer zwakke band hebben met het Koninkrijk der Nederlanden en dus met de Europese Unie. Daarnaast kan het Nederlanderschap op relatief eenvoudige wijze worden behouden, aangezien die termijn van tien jaar wordt gestuit indien de betrokkene in die periode ten minste één jaar onafgebroken in Nederland of de Unie verblijft of indien hij een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet verkrijgt. Voorts merkt de verwijzende rechter op dat eenieder die voldoet aan de voorwaarden voor „optie” in de zin van artikel 6 RWN, het recht heeft het Nederlanderschap dat hij eerder bezat, door een bevestiging te verkrijgen.

- 23 Bovendien spreekt de Raad van State het voorlopige oordeel uit dat de Nederlandse wetgever niet willekeurig heeft gehandeld door artikel 15, lid 1, onder c, RWN vast te stellen, en dat hij dus niet heeft gehandeld in strijd met artikel 7 van het Handvest, dat ziet op de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven.
- 24 Niettemin staat het naar het oordeel van de Raad van State niet vast dat een algemene wettelijke regeling, zoals die welke is neergelegd in de RWN, in overeenstemming is met de artikelen 20 en 21 VWEU, omdat het niet uitgesloten is dat de toetsing van de evenredigheid van de gevolgen die het verlies van het Nederlanderschap heeft voor de situatie van de betrokken personen, noopt tot een afweging per individueel geval.
- 25 Wat de situatie van minderjarigen betreft, merkt de verwijzende rechter op dat artikel 16, lid 1, onder d, RWN de uitdrukking vormt van het belang dat de nationale wetgever hecht aan de eenheid van nationaliteit binnen het gezin. In dit verband vraagt hij zich af of het evenredig is een minderjarige het burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten enkel omwille van het behoud van de eenheid van nationaliteit binnen het gezin te ontnemen, alsook in welke mate het belang van het kind in de zin van artikel 24, lid 2, van het Handvest daarbij een rol hoort te spelen. Hij merkt op dat de minderjarige maar weinig invloed heeft op het behoud van zijn Nederlanderschap en dat de mogelijkheden om bepaalde termijnen te stuiten of om bijvoorbeeld een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap te verkrijgen voor minderjarigen geen uitzonderingsgronden vormen. Of artikel 16, lid 1, onder d, RWN in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, is dan ook onduidelijk.
- 26 In deze omstandigheden heeft de Raad van State besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:
- „Moeten de artikelen 20 en 21 [VWEU], mede in het licht van artikel 7 van het [Handvest], zo worden uitgelegd dat zij, vanwege het ontbreken van een individuele toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen van het verlies van de nationaliteit voor de situatie van betrokkene uit het oogpunt van Unierecht betreft, in de weg staan aan wettelijke regelingen, zoals aan de orde in dit hoofding, die bepalen:
- a) dat een meerderjarige, die tevens een nationaliteit van een derde land bezit, de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie van rechtswege verliest omdat hij gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het buitenland en buiten de [Unie] zijn hoofdverblijf heeft gehad, terwijl er mogelijkheden bestaan om die termijn van tien jaar te stuiten?
 - b) dat een minderjarige onder bepaalde omstandigheden de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie van rechtswege verliest ten gevolge van het verlies van de nationaliteit van de ouder, zoals [...] bedoeld onder a)?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 20 en 21 VWEU, gelezen in het licht van artikel 7 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofding aan de orde is, op grond waarvan de nationaliteit van die lidstaat in bepaalde omstandigheden van rechtswege verloren gaat, wat voor personen die niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat hebben, het verlies van hun burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten met zich meebrengt, zonder dat de gevolgen die dit verlies uit het oogpunt van het Unierecht voor die personen heeft, per individueel geval worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

- 28 Om te beginnen zij opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt dat verzoeksters in het hoofdgeding hun recht op vrij verkeer binnen de Unie hebben uitgeoefend, zodat de prejudiciële vraag niet hoeft te worden beantwoord uit het oogpunt van artikel 21 VWEU.
- 29 Na deze precisering moet worden geconstateerd dat de RWN in artikel 15, lid 1, onder c, bepaalt dat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren gaat indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft gehad buiten Nederland en buiten de gebieden waarop het VEU van toepassing is. Daarnaast is in artikel 16, lid 1, onder d, RWN bepaald dat het Nederlanderschap voor een minderjarige in beginsel verloren gaat indien zijn vader of moeder het Nederlanderschap verliest, op grond van onder meer artikel 15, lid 1, onder c, van die wet.
- 30 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat elke lidstaat volgens het internationale recht weliswaar bevoegd is om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, maar dat het feit dat een materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, niet wegneemt dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften in kwestie niettemin het Unierecht moeten eerbiedigen (arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 39 en 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Artikel 20 VWEU verleent aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie, die volgens vaste rechtspraak de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 32 Bijgevolg is op de situatie van Unieburgers die, zoals verzoeksters in het hoofdgeding, de nationaliteit van slechts één lidstaat bezitten en die door het verlies van die nationaliteit worden geconfronteerd met het verlies van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten, het Unierecht van toepassing wegens de aard en de gevolgen van die situatie. De lidstaten moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit dan ook het Unierecht eerbiedigen (arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 42 en 45).
- 33 Het Hof heeft in dit verband reeds geoordeeld dat het rechtmatig is 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 (arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 51).
- 34 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de Nederlandse wetgever met de vaststelling van artikel 15, lid 1, onder c, RWN een regeling heeft willen invoeren die met name is gericht op het wegnemen van de ongewenste gevolgen van het feit dat een en dezelfde persoon meerdere nationaliteiten bezit. De Nederlandse regering preciseert bovendien in de opmerkingen die zij bij het Hof heeft ingediend, dat de RWN onder meer tot doel heeft te voorkomen dat personen het Nederlanderschap verkrijgen of behouden terwijl zij geen band of niet langer een band hebben met het Koninkrijk der Nederlanden. De met artikel 16, lid 1, onder d, van die wet nagestreefde doelstelling zou er dan weer in bestaan de eenheid van nationaliteit binnen het gezin te herstellen.
- 35 Zoals de advocaat-generaal in de punten 53 en 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het rechtmatig dat een lidstaat, bij de uitoefening van de bevoegdheid op grond waarvan hij de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit kan bepalen, ervan uitgaat dat de nationaliteit de uitdrukking vormt van een effectieve band tussen hem en zijn onderdanen, en derhalve dat hij aan het ontbreken of eindigen van een dergelijke effectieve band het verlies van zijn nationaliteit verbindt. Het is eveneens rechtmatig dat een lidstaat de eenheid van nationaliteit binnen een en hetzelfde gezin wil beschermen.

- 36 In dit verband kan een criterium dat, zoals het in artikel 15, lid 1, onder c, RWN neergelegde criterium, is gebaseerd op het gewone verblijf van de onderdanen van het Koninkrijk der Nederlanden gedurende een ononderbroken periode van tien jaar buiten deze lidstaat en buiten de gebieden waarop het VEU van toepassing is, worden geacht het ontbreken van die effectieve band tot uitdrukking te brengen. Evenzo kan worden geoordeeld dat, zoals de Nederlandse regering in verband met artikel 16, lid 1, onder d, van die wet opmerkt, het ontbreken van een effectieve band tussen de ouders van een minderjarige en het Koninkrijk der Nederlanden in beginsel impliceert dat een dergelijke band ook ontbreekt tussen die minderjarige en die lidstaat.
- 37 Dat het in beginsel rechtmatig is dat de nationaliteit van een lidstaat in dergelijke situaties verloren gaat, wordt overigens bevestigd door artikel 6 en artikel 7, leden 3 tot en met 6, van het Verdrag beperking staatloosheid, waarin voor soortgelijke situaties is bepaald dat een persoon de nationaliteit van een verdragsluitende staat kan verliezen mits hij daardoor niet staatloos wordt. Dit risico op staatloosheid is in casu uitgesloten door de nationale bepalingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, aangezien deze enkel kunnen worden toegepast wanneer de betrokkene naast de Nederlandse nationaliteit tevens de nationaliteit van een andere staat bezit. Evenzo bepalen artikel 7, lid 1, onder e), en artikel 7, lid 2, van het Nationaliteitsverdrag dat een staat die partij is, onder meer kan voorzien in het verlies van zijn nationaliteit wanneer – in het geval van een meerderjarige – een effectieve band ontbreekt tussen die staat en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft, en wanneer – in het geval van een minderjarige – de ouders van de betrokkene de nationaliteit van die staat verliezen.
- 38 Die rechtmatigheid wordt voorts bevestigd door het feit dat, zoals de verwijzende rechter opmerkt, de Nederlandse wetgever aanneemt dat de betrokkene een effectieve band met het Koninkrijk der Nederlanden wenst te behouden wanneer hij binnen de in artikel 15, lid 1, onder c, RWN bedoelde periode van tien jaar een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument of een Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet aanvraagt, zoals blijkt uit het feit dat volgens artikel 15, lid 4, RWN de verstrekking van een van die documenten die periode stuit en bijgevolg het verlies van het Nederlanderschap uitsluit.
- 39 Het Unierecht staat in beginsel dan ook niet eraan in de weg dat een lidstaat – in situaties als die waarop artikel 15, lid 1, onder c, RWN en artikel 16, lid 1, onder d, van deze wet betrekking hebben – om redenen van algemeen belang voorziet in het verlies van zijn nationaliteit, ook al leidt dit verlies voor de betrokkene tot het verlies van zijn burgerschap van de Unie.
- 40 Het staat evenwel aan de bevoegde nationale autoriteiten en aan de nationale rechterlijke instanties om na te gaan of het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat, wanneer dit het verlies van het burgerschap van de Unie en de daaruit voortvloeiende rechten met zich meebrengt, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht betreft (zie in die zin arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 55 en 56).
- 41 Het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat is onverenigbaar met het evenredigheidsbeginsel indien de relevante nationale voorschriften het op geen enkel ogenblik mogelijk maken dat de gevolgen die dat verlies voor de betrokken personen heeft uit het oogpunt van het Unierecht, in het individuele geval worden getoetst.
- 42 Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteiten en nationale rechterlijke instanties in situaties als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, waarin de nationaliteit van een lidstaat van rechtswege verloren gaat en dit verlies tevens het verlies van het burgerschap van de Unie met zich meebrengt, incidenteel moeten kunnen onderzoeken welke gevolgen dat nationaliteitsverlies heeft en in voorkomend geval ervoor moeten kunnen zorgen dat de betrokkene met terugwerkende kracht de nationaliteit herkrijgt wanneer hij een aanvraag indient voor een reisdocument of enig ander document waaruit zijn nationaliteit blijkt.

- 43 Overigens merkt de verwijzende rechter in wezen op dat zowel de minister als de bevoegde rechterlijke instanties krachtens het nationale recht ertoe zijn gehouden om in het kader van de procedure voor de aanvragen tot vernieuwing van paspoorten te onderzoeken of het Nederlanderschap kan worden behouden, en dat zij daartoe een volledige beoordeling dienen te verrichten uit het oogpunt van het door het Unierecht erkende evenredigheidsbeginsel.
- 44 Dat onderzoek vereist dat de individuele situatie van de betrokkene en de situatie van zijn gezin worden beoordeeld om te bepalen of het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat, wanneer dit verlies tevens het verlies van het burgerschap van de Unie met zich meebrengt, gevolgen heeft die de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die wordt nagestreefd door de nationale wetgever. Niet bedoeld zijn gevolgen die hypothetisch zijn of waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen.
- 45 In het kader van die evenredigheidstoetsing dienen met name de bevoegde nationale autoriteiten en in voorkomend geval de nationale rechterlijke instanties zich ervan te vergewissen dat het nationaliteitsverlies verenigbaar is met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, en in het bijzonder met het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest, waarbij dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belang van het kind (arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 70).
- 46 Wat betreft de omstandigheden die verband houden met de individuele situatie van de betrokkene en die relevant kunnen zijn voor de beoordeling die de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties in het onderhavige geval moeten verrichten, dient met name het feit te worden vermeld dat de betrokkene ten gevolge van het verlies van rechtswege van het Nederlanderschap en van het burgerschap van de Unie zou worden geconfronteerd met beperkingen in de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, wat in voorkomend geval leidt tot bijzondere moeilijkheden om zich naar Nederland of een andere lidstaat te blijven begeven teneinde daadwerkelijke en regelmatige banden met gezinsleden te onderhouden dan wel aldaar zijn beroepsactiviteiten te verrichten of de noodzakelijke stappen te ondernemen om er dergelijke activiteiten te verrichten. Eveneens relevant zijn ten eerste het feit dat de betrokkene mogelijkerwijs geen afstand kon doen van de nationaliteit van een derde staat en om die reden binnen de werkingssfeer van artikel 15, lid 1, onder c, RWN valt, en ten tweede het ernstige risico dat zijn veiligheid of zijn vrijheid om te gaan en staan waar hij wil aanzienlijk zou afnemen, aan welk risico de betrokkene zou blootstaan omdat hij op het grondgebied van de derde staat waar hij verblijft, niet de consulaire bescherming op grond van artikel 20, lid 2, onder c), VWEU kan genieten.
- 47 Wat minderjarigen betreft, moeten de bevoegde administratieve autoriteiten of rechterlijke instanties bij hun individuele toetsing bovendien rekening houden met het eventuele bestaan van omstandigheden die ertoe leiden dat het verlies door de betrokken minderjarige van het Nederlanderschap – dat door de nationale wetgever aan het verlies van het Nederlanderschap door een van de ouders van die minderjarige wordt verbonden om de eenheid van nationaliteit binnen het gezin te behouden – niet met het in artikel 24 van het Handvest erkende belang van het kind strookt, gelet op de gevolgen die dat verlies voor die minderjarige heeft uit het oogpunt van het Unierecht.
- 48 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 20 VWEU, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de nationaliteit van die lidstaat in bepaalde omstandigheden van rechtswege verloren gaat, wat voor personen die niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat hebben, het verlies van hun burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten met zich meebrengt, mits de bevoegde nationale autoriteiten, waaronder in voorkomend geval de nationale

rechterlijke instanties, incidenteel kunnen onderzoeken welke gevolgen dat nationaliteitsverlies heeft en eventueel ervoor kunnen zorgen dat de betrokken personen met terugwerkende kracht de nationaliteit herkrijgen wanneer zij een aanvraag indienen voor een reisdocument of enig ander document waaruit hun nationaliteit blijkt. In het kader van dat onderzoek dienen die autoriteiten en rechterlijke instanties na te gaan of het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat, dat het verlies van het burgerschap van de Unie met zich meebrengt, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van elke betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht betreft.

- 49 Gelet op het antwoord op de prejudiciële vraag hoeft geen uitspraak te worden gedaan op het door de Nederlandse regering ter terechtzitting aan het Hof gedane verzoek om de werking van het te wijzen arrest in de tijd te beperken voor het geval dat het Hof zou vaststellen dat de Nederlandse wettelijke regeling onverenigbaar is met artikel 20 VWEU.

Kosten

- 50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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:

Artikel 20 VWEU, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de nationaliteit van die lidstaat in bepaalde omstandigheden van rechtswege verloren gaat, wat voor personen die niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat hebben, het verlies van hun burgerschap van de Europese Unie en de daaraan verbonden rechten met zich meebrengt, mits de bevoegde nationale autoriteiten, waaronder in voorkomend geval de nationale rechterlijke instanties, incidenteel kunnen onderzoeken welke gevolgen dat nationaliteitsverlies heeft en eventueel ervoor kunnen zorgen dat de betrokken personen met terugwerkende kracht de nationaliteit herkrijgen wanneer zij een aanvraag indienen voor een reisdocument of enig ander document waaruit hun nationaliteit blijkt. In het kader van dat onderzoek dienen die autoriteiten en rechterlijke instanties na te gaan of het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat, dat het verlies van het burgerschap van de Unie met zich meebrengt, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van elke betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht betreft.

Lenaerts	Prechal	Vilaras
Jürimäe	Lycourgos	Rosas
Juhász	Malenovský	Levits
Bay Larsen		Šváby

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 2019.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts