



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 12 juli 2018¹

Zaak C-221/17

**M. G. Tjebbes,
G. J. M. Koopman,
E. Saleh Abady,
L. Duboux**
tegen

Minister van Buitenlandse Zaken

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 20 VWEU – Artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Nationaliteit van een lidstaat en van een derde staat – Verlies van de nationaliteit van de lidstaat wegens verblijf buiten de Unie gedurende een ononderbroken periode van tien jaar – Eenheid van nationaliteit binnen het gezin – Belang van het kind”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State (Nederland), 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. De verwijzende rechter vraagt zich in wezen af hoeveel vrijheid de lidstaten hebben bij het bepalen van de voorwaarden voor het verlies van nationaliteit. Het Hof heeft zich reeds met dit thema beziggehouden in het arrest van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104; hierna: „arrest Rottmann”), zij het in een andere juridische en feitelijke context.
3. In de onderhavige zaak draait het in wezen om de vraag of artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale wettelijke bepalingen volgens welke een bipatride meerderjarige onderdaan van een lidstaat de nationaliteit van die lidstaat verliest wanneer hij gedurende een ononderbroken periode van meer dan tien jaar verblijf heeft gehad op het grondgebied van een derde land. Daarnaast wordt de vraag opgeworpen of de hoedanigheid van burger van de Unie en het belang van het kind een lidstaat verbieden om te bepalen dat het kind van die onderdaan tegelijk met zijn ouder de nationaliteit van die lidstaat verliest.
4. Zoals ik in deze conclusie zal uiteenzetten, meen ik dat uitsluitend de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord. Wat de eerste vraag betreft, ben ik van oordeel dat het niet aangaat om met voorbijgaan aan de door de nationale wetgever gekozen gronden voor verlies van het Unieburgerschap te onderzoeken of een dergelijke regeling in overeenstemming is met, met name, het

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

evenredigheidsbeginsel. Meer bepaald impliceert de eerbiediging van dit beginsel volgens mij niet dat moet worden onderzocht welke gevolgen de toepassing van die regeling indirect voor de situatie van elke betrokkene heeft, noch dat moet worden gekeken naar specifieke omstandigheden van het geval die niets van doen hebben met het door de nationale wetgever gekozen criterium voor verbondenheid met de betrokken lidstaat. Zoals ook de Griekse regering tijdens de terechtzitting voor het Hof heeft betoogd, kan alleen deze oplossing waarborgen dat de bevoegdheid van de lidstaten tot vaststelling van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit wordt geëerbiedigd, en dat trouw wordt gebleven aan de reikwijdte van de toetsing van de evenredigheid van een in verlies van het Unieburgerschap resulterende nationale maatregel vanuit het oogpunt van het Unierecht.

II. Feiten, toepasselijke bepalingen en prejudiciële vraag

5. De aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag is gerezen in het kader van gedingen tussen, respectievelijk, M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady en L. Duboux enerzijds en de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: „minister”) anderzijds, over de weigering van deze laatste om de door die personen ingediende aanvragen om vernieuwing van een nationaal paspoort in behandeling te nemen omdat zij – allen met behoud van de nationaliteit van de respectieve derde landen op het grondgebied waarvan zij verblijf hadden – ingevolge de bepalingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: „RWN”) de Nederlandse nationaliteit waren kwijtgeraakt.

6. Uit het door de verwijzende rechter uiteengezette rechtskader blijkt namelijk dat een meerderjarige volgens artikel 15, lid 1, onder c), RWN het Nederlanderschap verliest wanneer 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. Artikel 16, lid 1, onder d), van dezelfde wet bepaalt dat voor een minderjarige het Nederlanderschap verloren gaat wanneer zijn vader of moeder het Nederlanderschap verliest ingevolge onder meer artikel 15, lid 1, onder c), van die wet.

7. De in artikel 15, lid 1, onder c), RWN genoemde periode van tien jaar vangt volgens artikel IV van de Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap niet eerder aan dan op 1 april 2003.

8. Voorts blijkt uit de toelichtingen van de verwijzende rechter dat de in artikel 15, lid 1, onder c), RWN bedoelde termijn ingevolge artikel 15, lid 3, van die wet wordt onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode van minimaal één jaar zijn hoofdverblijf heeft in Nederland dan wel in de gebieden waarop het VEU van toepassing is. Volgens artikel 15, lid 4, RWN wordt die termijn ook gestuit indien de betrokkene een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument (paspoort) of een Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet aanvraagt en verstrekt krijgt. Vanaf de dag van de verstrekking van een van die documenten begint een nieuwe periode van tien jaar te lopen.

9. Artikel 6, lid 1, onder f), RWN biedt meerderjarige vreemdelingen die op grond van artikel 15, lid 1, onder c), van die wet het Nederlanderschap hebben verloren de mogelijkheid om de Nederlandse nationaliteit terug te krijgen door zich gedurende minimaal een jaar in Nederland of in een ander land van het Koninkrijk² te vestigen in het bezit van toelating voor onbepaalde tijd.

² Het betreft hier met name de tot de Nederlandse Antillen behorende gebieden.

10. De verwijzende rechter brengt voorts in herinnering dat de RWN aansluit bij de internationale verplichtingen die het Koninkrijk der Nederlanden is aangegaan. Zo bepaalt het op 30 augustus 1961 te New York gesloten Verdrag tot beperking der staatloosheid, dat op 13 december 1975 in werking is getreden³, in artikel 7, lid 3, dat, behoudens het bepaalde in onder meer lid 4 van datzelfde artikel, niemand zijn nationaliteit kan verliezen op grond van het feit dat hij het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verlaat en in het buitenland verblijft, indien hij daardoor staatloos zou worden. Artikel 7, lid 4, van dat verdrag bepaalt dat verlies van de nationaliteit, verkregen door naturalisatie, kan worden gegrond op verblijf in den vreemde gedurende een tijdvak van ten minste zeven opeenvolgende jaren. Voorts kan volgens artikel 7, lid 1, onder e), van het op 6 november 1997 te Straatsburg ondertekende Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat in het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen en op 1 maart 2000 in werking is getreden⁴, de nationaliteit van rechtswege verloren gaan bij ontbreken van een effectieve band tussen de verdragsstaat en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft. Verder bepaalt artikel 7, lid 2, van dat verdrag dat een verdragsstaat kan voorzien in het verlies van zijn nationaliteit door kinderen wier ouders die nationaliteit verliezen, tenzij een van de ouders die nationaliteit behoudt.

11. Uit de feiten van de hoofdgedingen blijkt dat Tjebbes tot en met 31 maart 2013 door afstamming zowel de Nederlandse als de Canadese nationaliteit bezat, dat Koopman sinds haar geboorte de Nederlandse nationaliteit bezat en door huwelijk ook de Zwitserse nationaliteit had verkregen, en dat Saleh Abady de Iraanse nationaliteit bezat en door naturalisatie tevens de Nederlandse nationaliteit had verkregen. Op 1 april 2013 verbleven Tjebbes, Koopman en Saleh Abady langer dan tien jaar in, respectievelijk, Canada, Zwitserland en Iran. Zij waren op die datum allen meerderjarig.

12. De minister heeft geweigerd de door die drie personen ingediende aanvragen om een nieuw paspoort in behandeling te nemen omdat zij ingevolge artikel 15, lid 1, onder c), RWN de Nederlandse nationaliteit waren kwijtgeraakt. Hij heeft opgemerkt dat zij allen gedurende een ononderbroken periode van minimaal tien jaar hun hoofdverblijf hadden gehad buiten Nederland dan wel buiten de gebieden waarop het VEU van toepassing is. De minister heeft vastgesteld dat ieder van hen ook een andere nationaliteit bezat en dat hun gedurende die periode geen Nederlands reisdocument, Nederlandse identiteitskaart of verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap was verstrekt.

13. De paspoortaanvraag van Duboux, die op 1 april 2013 de minderjarige dochter van Koopman was en zowel de Nederlandse als de Zwitserse nationaliteit bezat, is door de minister eveneens afgewezen, en wel omdat Duboux op grond van artikel 16, lid 1, onder d), RWN op die datum tegelijk met haar moeder het Nederlanderschap was kwijtgeraakt.

14. Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben tegen de besluiten van de minister vier afzonderlijke beroepen ingesteld bij de rechtbank Den Haag (Nederland). Die rechterlijke instantie heeft bij afzonderlijke uitspraken de beroepen van Tjebbes, Koopman en Saleh Abady ongegrond verklaard, terwijl zij het beroep van Duboux gegrond heeft verklaard, het op laatstgenoemde betrekking hebbende besluit van de minister heeft vernietigd en heeft bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand bleven. Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben vervolgens ieder afzonderlijk hoger beroep ingesteld bij de Raad van State.

3 Trb. 1967, 124. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Verdrag tot beperking der staatloosheid op 13 mei 1985 geratificeerd.

4 Trb. 1998, 149. Dit verdrag is op 21 maart 2001 door het Koninkrijk der Nederlanden geratificeerd en op 1 juli 2001 op het grondgebied van deze lidstaat van kracht geworden.

15. De verwijzende rechter merkt op dat hij zich voor de vraag ziet gesteld of het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege zich verdraagt met het recht van de Unie, met name met de artikelen 20 en 21 VWEU, gelezen in het licht van het arrest Rottmann. Hij is namelijk van mening dat die artikelen van toepassing zijn, ongeacht of de hoedanigheid van burger van de Unie verloren gaat als gevolg van het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat van de Unie dan wel als gevolg van een individueel besluit, zoals het geval was in het arrest Rottmann.

16. Volgens de verwijzende rechter valt echter uit het arrest Rottmann niet op te maken op welke wijze de evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd in situaties als in de hoofdgedingen. Dit doet in zijn ogen de vraag rijzen of een nationale regeling op grond waarvan de nationaliteit van rechtswege verloren gaat, in algemene zin kan worden getoetst op haar overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, dan wel of dit beginsel meebrengt dat moet worden gekeken naar de omstandigheden van het geval.

17. Wat de situatie van *meerderjarigen* betreft, zijn er volgens de verwijzende rechter overtuigende argumenten om aan te nemen dat artikel 15, lid 1, onder c), RWN in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en zich dus verdraagt met de artikelen 20 en 21 VWEU. De verwijzende rechter wijst er allereerst op dat de nationale wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 15, lid 1, onder c), RWN heeft willen meewerken aan „internationale regelingen” die erop gericht zijn de problematiek van staatloosheid en meervoudige nationaliteit op te heffen of te verminderen en in overeenstemming zijn met artikel 7 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit.

18. De verwijzende rechter stelt dat artikel 15, lid 1, onder c), RWN voorziet in een termijn van tien jaar alvorens het Nederlanderschap verloren gaat. Na een dergelijke periode is het volgens hem aannemelijk dat de betrokkenen geen of nog slechts een zeer zwakke band hebben met Nederland en dus met de Unie. Bovendien kan het Nederlanderschap op relatief eenvoudige wijze worden behouden, daar de tienjaarstermijn wordt gestuit wanneer de betrokkene in die periode minstens één jaar lang ononderbroken in Nederland of in de Europese Unie verblijft, dan wel wanneer hij een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap, een Nederlandse identiteitskaart of een Nederlands reisdocument in de zin van de Paspoortwet verkrijgt. Voorts kan het Nederlanderschap volgens de verwijzende rechter worden herkreten door eenieder die voldoet aan de voorwaarden voor „optie” in de zin van artikel 6 RWN.

19. Tot slot is de verwijzende rechter van mening dat artikel 7 van het Handvest, betreffende het privéleven en het familie- en gezinsleven, weliswaar kan worden ingeroepen, maar de Nederlandse wetgever niet willekeurig lijkt te hebben gehandeld met het aannemen van artikel 15, lid 1, onder c), RWN. Maar nu niet is uitgesloten dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel een afweging per individueel geval vergt, is het volgens de verwijzende rechter niet zeker dat een algemene wettelijke regeling als de RWN verenigbaar is met de artikelen 20 en 21 VWEU.

20. Aangaande de situatie van *minderjarigen* merkt de verwijzende rechter op dat de nationale wetgever met artikel 16, lid 1, onder d), RWN het belang van de eenheid van nationaliteit binnen het gezin tot uitdrukking heeft willen brengen. De verwijzende rechter stelt in het licht van het arrest Rottmann niet te kunnen beoordelen of dit een grond voor automatisch nationaliteitsverlies mag zijn. Hij vraagt zich bovendien af of het evenredig is om een minderjarige enkel omwille van het behoud van de eenheid van nationaliteit binnen het gezin het burgerschap van de Unie en de bijbehorende rechten te ontnemen. De verwijzende rechter merkt tot slot op dat de minderjarige maar weinig invloed heeft op het behoud van zijn Nederlandse nationaliteit, daar de mogelijkheden om termijnen te stuiten of om, bijvoorbeeld, een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap te verkrijgen, voor hem geen uitzonderingsgronden vormen. Het is volgens de verwijzende rechter dan ook onduidelijk of artikel 16, lid 1, onder d), RWN in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

21. Bijgevolg heeft de Raad van State de behandeling van de zaken geschorst 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 hoofdgeding, 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 Europese 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 hiervoor bedoeld onder a)”

22. Verzoeksters in de hoofdgedingen, de Nederlandse, de Ierse en de Griekse regering alsmede de Europese Commissie hebben over deze vraag schriftelijke opmerkingen ingediend. Tjebbes, de Nederlandse en de Griekse regering alsmede de Commissie zijn voorts in hun pleidooien gehoord ter terechtzitting van 24 april 2018, terwijl de overige belanghebbende partijen daar niet vertegenwoordigd zijn geweest.

III. Analyse

23. Alvorens in te gaan op de gestelde vraag naar de verenigbaarheid met artikel 20 VWEU van het nationaliteitsverlies van meerderjarige (onder B) en minderjarige (onder C) Nederlanders, rekening houdend met de door het Hof in het arrest Rottmann verstrekte aanwijzingen, dient volgens mij eerst te worden nagegaan of het Unierecht van toepassing is en of het Hof bevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden (onder A), ook al is dit door geen van de belanghebbende partijen betwist. Tot slot zal ik kort aandacht besteden aan het door de Nederlandse regering ter terechtzitting gedane verzoek aan het Hof om de werking van het te wijzen arrest in de tijd te beperken ingeval zou worden vastgesteld dat de relevante bepalingen van de RWN onverenigbaar zijn met artikel 20 VWEU (onder D).

A. Toepasselijkheid van het Unierecht en bevoegdheid van het Hof om de prejudiciële vraag te beantwoorden

24. Zoals gezegd is de toepasselijkheid van het Unierecht door geen der belanghebbende partijen betwist. Toch zouden op dit punt enige twijfels kunnen worden geuit. Ten eerste moet namelijk worden opgemerkt dat de in de hoofdgedingen aangevochten besluiten geen betrekking hebben op de intrekking van het Nederlanderschap, en daarmee van het Unieburgerschap, van verzoeksters in de hoofdgedingen, maar op de weigering om aan hen een Nederlands paspoort te verstrekken omdat zij niet langer de Nederlandse nationaliteit zouden bezitten. Ten tweede blijkt uit het feitenrelaas van de verwijzende rechter dat verzoeksters in de hoofdgedingen allen woonachtig zijn in een derde land en hoogstwaarschijnlijk geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Unie.

25. Die twijfels kunnen naar mijn mening echter worden weggenomen.

26. Wat het eerste punt betreft, zou inderdaad kunnen worden geoordeeld dat de hoofdgedingen geen verband houden met het recht van de Unie omdat de verwijzende rechter zich uitsluitend moet uitspreken over de rechtmatigheid van de weigering van de minister om een paspoort af te geven aan onderdanen van derde landen die het Nederlanderschap al zouden zijn kwijtgeraakt en dus geen Unieburger meer zouden zijn.

27. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat een dergelijke gedachtegang, die overigens door de minister lijkt te zijn verdedigd, naar nationaal recht tot gevolg zou hebben gehad dat verzoeksters in de hoofdgedingen iedere doeltreffende voorziening in rechte zou worden ontnomen wat betreft de vaststelling van de minister dat zij niet langer de Nederlandse nationaliteit bezaten toen zij hun aanvraag voor een nieuw paspoort indienden. De Nederlandse bevoegde autoriteiten blijken immers geen enkel ander besluit te hebben genomen waarbij de nationaliteit is ingetrokken. Daarom heeft de verwijzende rechter – die, ik herinner eraan, in laatste aanleg uitspraak doet – geoordeeld dat hij zich voor de vraag zag gesteld of de minister bij zijn weigering om de aangevraagde paspoorten te verstrekken terecht ervan was uitgegaan dat verzoeksters in de hoofdgedingen allen het Nederlanderschap (en dus het Unieburgerschap) hadden verloren op het moment waarop hij op hun paspoortaanvragen moest beslissen, en of die op artikel 15, lid 1, onder c), en artikel 16, lid 1, onder d), RWN gebaseerde vaststelling in overeenstemming was met het recht van de Unie, en dan met name met het in het arrest Rottmann genoemde evenredigheidsbeginsel.

28. Uit het door de verwijzende rechter ingenomen standpunt blijkt derhalve duidelijk dat verzoeksters in de hoofdgedingen de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van burger van de Unie niet definitief hebben verloren, maar zich bevinden in een *situatie die kan leiden tot het verlies van die hoedanigheid*.

29. Volgens het arrest Rottmann (punt 42) valt een dergelijke situatie wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht.

30. Wat het tweede punt betreft, ben ik van mening dat het feit dat verzoeksters in de hoofdgedingen blijkbaar allen verblijf hebben in een derde land en geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer binnen de Unie, geen reden is om tot een andere conclusie te komen.

31. Volgens artikel 20, lid 1, VWEU is burger van de Unie eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het Hof heeft herhaaldelijk beklemtoond dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn.⁵

32. Het Hof heeft die bepaling uitgelegd in contexten waarin de hoedanigheid van Unieburger het enige aanknopingspunt met het Unierecht bleek te zijn.

33. Zo heeft het reeds in het arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punten 13 en 27), erkend dat er van een band met het Unierecht sprake was in het geval van kinderen die de nationaliteit van twee lidstaten bezaten, op het grondgebied van een van die lidstaten waren geboren en daar rechtmatig verbleven, maar nooit gebruik hadden gemaakt van hun recht op vrij verkeer.

34. Evenzo heeft het Hof in het arrest Rottmann, anders dan de advocaat-generaal⁶, niet onderzocht of een er verband bestond tussen de intrekking van de naturalisatie van Janko Rottmann en de uitoefening door deze laatste van zijn recht op vrij verkeer binnen de Unie. Het Hof heeft namelijk in punt 42 van dat arrest een band met het Unierecht aangenomen omdat „de situatie van een burger van

5 Zie arrest Rottmann, punt 43, en arresten van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31); 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 82); 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 25); 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punt 41), en 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 69).

6 Zie punt 13 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

de Unie die, zoals [Rottmann], 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 [thans artikel 20 VWEU] verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt”.

35. Voorts moet eraan worden herinnerd dat het Hof sinds het arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42; hierna: „arrest Ruiz Zambrano”), erkent dat de situatie van onderdanen van een lidstaat die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer, maar aan wie als gevolg van een beslissing van die lidstaat het effectieve genot van de belangrijkste aan hun hoedanigheid van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd, een aanknopingspunt met het Unierecht vertoont en binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU valt.

36. Toegegeven moet worden dat de onderhavige zaak in zoverre van de hierboven aangehaalde zaken verschilt dat verzoeksters in de hoofdgedingen allen reeds in een derde land verblijven.

37. Deze omstandigheid heeft volgens mij echter niet tot gevolg dat de situaties in de hoofdgedingen niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

38. De *hoedanigheid* van burger van de Unie is immers niet voorbehouden aan onderdanen van de lidstaten die op het grondgebied van de Unie verblijven of aanwezig zijn. Dit wordt volgens mij in ondubbelzinnige bewoordingen bevestigd door artikel 20, lid 2, onder c), VWEU, dat aan elke burger van de Unie het recht toekent op diplomatieke en consulaire bescherming van iedere andere lidstaat op het grondgebied van *derde landen* waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is.

39. Ik wijs er echter op dat artikel 15, lid 1, onder c), en artikel 16, lid 1, onder d), RWN Nederlanders die verblijf hebben in een derde land en ook aan de overige voorwaarden van die artikelen voldoen, de *hoedanigheid* van burger van de Unie ontnemen en hun daarmee het effectieve – zelfs potentiële – genot van *alle* aan die hoedanigheid verbonden rechten ontzeggen.

40. Het zou in mijn ogen trouwens paradoxaal zijn als het Hof zou menen dat het Unierecht niet op de hoofdgedingen van toepassing is, terwijl de aan de orde zijnde situatie de enige is waarin verblijf buiten het Nederlandse grondgebied in verlies van het Unieburgerschap resulteert. Om te beginnen is de RWN immers niet van toepassing op Nederlanders met dubbele nationaliteit die op het grondgebied van een lidstaat van de Unie verblijven, zelfs niet als het verblijf langer dan tien jaar duurt. Bovendien zijn artikel 15, lid 1, onder c), en artikel 16, lid 1, onder d), RWN, zoals de Nederlandse regering ter zitting heeft bevestigd, weliswaar van toepassing op Nederlanders die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezitten en gedurende een ononderbroken periode van meer dan tien jaar op het grondgebied van een derde land verblijven, maar het verlies van het Nederlanderschap heeft voor die onderdanen geen vergelijkbare gevolgen, daar zij in beginsel Unieburger blijven omdat zij de nationaliteit van de andere lidstaat behouden.⁷

41. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat het Unierecht op de situaties in de hoofdgedingen van toepassing is, met dien verstande dat de lidstaten bevoegd blijven om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, mits zij daarbij het Unierecht eerbiedigen.⁸

⁷ Mits uiteraard de wetgeving van de andere lidstaat niet exact overeenkomt met de Nederlandse RWN, in welk geval het risico zou bestaan dat die personen staatloos worden. Dat risico lijkt echter niet reëel.

⁸ Zie in die zin arrest Rottmann, punten 39 en 45.

42. Ik meen overigens dat de vraag van de verwijzende rechter uitsluitend moet worden beantwoord in het licht van artikel 20 VWEU en dat uitlegging van artikel 21 VWEU achterwege kan blijven. Aangezien de hoofdgedingen specifiek betrekking hebben op het verlies van het Unieburgerschap en aangezien verzoeksters in de hoofdgedingen geen gebruik hebben gemaakt van de rechten inzake vrij verkeer binnen de Unie, lijkt de uitlegging van artikel 21 VWEU mij namelijk niet rechtstreeks relevant, nog afgezien van het feit dat die uitlegging het antwoord op de vraag niet anders zou doen uitvallen. Deze benadering lijkt ook steun te vinden in de arresten van 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punten 49 en 57), waarin het Hof de voorgelegde vragen heeft beantwoord in het licht van artikel 20 VWEU omdat de aan de orde zijnde situaties, waarin het om burgers van de Unie ging, niet binnen de werkingssfeer van artikel 21 VWEU vielen.⁹

43. Tot slot is een noodzakelijk gevolg van het feit dat de hoofdgedingen binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU en dus van het Unierecht vallen, dat verzoeksters in de hoofdgedingen zich kunnen beroepen op de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, te weten het door de verwijzende rechter genoemde recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het Handvest), alsook, wat Duboux betreft, de rechten van het kind (artikel 24 van het Handvest). Zoals ik in eerdere conclusies reeds heb aangetoond, worden de door het Handvest beschermde grondrechten, die moeten worden geëerbiedigd door elke autoriteit van de lidstaten *die handelt in het kader van het Unierecht*, voor de adressaten van de door een dergelijke autoriteit vastgestelde handelingen gewaarborgd *los van enig territoriaal criterium*.¹⁰

44. Naar analogie van het oordeel van het Hof in het arrest Rottmann (punt 46) ben ik dan ook van mening dat het Hof zich moet uitspreken over de vraag van de verwijzende rechter, die betrekking heeft op de voorwaarden waaronder burgers van de Unie ten gevolge van het verlies van de nationaliteit van een lidstaat de hoedanigheid van burger van de Unie en bijgevolg ook de daaraan verbonden rechten kunnen verliezen.

45. Ik kom nu bij het eerste onderdeel van de vraag van de verwijzende rechter, dat betrekking heeft op het nationaliteitsverlies van meerderjarige Nederlanders.

B. Verenigbaarheid van het in artikel 15, lid 1, onder c), RWN geregelde nationaliteitsverlies van meerderjarige Nederlanders met artikel 20 VWEU en met artikel 7 van het Handvest

46. Met het eerste onderdeel van zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU, gelezen in het licht van het arrest Rottmann, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen artikel 15, lid 1, onder c), RWN, dat betrekking heeft op meerderjarigen.

47. Ik herinner eraan dat het Hof in het arrest Rottmann met name het beginsel heeft geformuleerd dat een besluit tot intrekking van de naturalisatie van een onderdaan van een lidstaat vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht.

48. Om te beginnen is het Hof in de punten 50 tot en met 54 van het arrest Rottmann in wezen nagegaan of met het besluit tot intrekking van de naturalisatie een beschermenswaardig doel werd nagestreefd, in dat geval het verlies van nationaliteit wegens bedrog door de betrokkene in het kader van de procedure tot verkrijging van de betrokken nationaliteit. Het Hof heeft in dit verband opgemerkt 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

⁹ Een en ander lijkt ook te volgen uit het arrest Rottmann, waarin het Hof zich bij zijn uitlegging heeft beperkt tot artikel 17 EG (thans artikel 20 VWEU), terwijl het was verzocht om uitlegging van „het gemeenschapsrecht” in het algemeen, zodat het ook artikel 18 EG (thans artikel 21 VWEU) in zijn antwoord had kunnen betrekken.

¹⁰ Zie met name punt 89 van mijn conclusie in de zaak X en X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen. Ter onderbouwing van die conclusie inzake de rechtmatigheid van een dergelijke maatregel heeft het Hof zich gebaseerd op het algemene internationaalrechtelijke beginsel dat niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen, alsmede op de relevante bepalingen van het Verdrag tot beperking der staatloosheid en van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Het heeft in punt 54 van het arrest Rottmann geoordeeld dat die conclusie *in principe* ook geldt wanneer de intrekking van de nationaliteit van de betrokken lidstaat het verlies van het Unieburgerschap *tot gevolg* heeft.

49. Vervolgens heeft het Hof – en hierover gaan de vragen die bij de verwijzende rechter zijn gerezen – een voorbehoud gemaakt bij die principiële conclusie: het in de zaak Rottmann aan de orde zijnde besluit tot intrekking van de naturalisatie moest volgens het Hof in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel „wat *de gevolgen* ervan voor *de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht* [betrof]”¹¹, zodat „rekening [moest] 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”¹².

50. Zoals ik verderop in deze conclusie zal verduidelijken, is de reikwijdte van de in de punten 55 tot en met 58 van het arrest Rottmann uitgevoerde toets moeilijk vast te stellen. Ik meen niettemin dat uit de door het Hof in dat arrest gevolgde redenering volgt dat, om te bepalen of de intrekking van de nationaliteit door een lidstaat, die tot gevolg heeft dat de betrokkene ook het burgerschap van de Unie verliest, verenigbaar is met artikel 20 VWEU, eerst moet worden onderzocht of die maatregel zijn rechtvaardiging vindt in een reden van algemeen belang, en vervolgens of hij in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

1. Met artikel 15, lid 1, onder c), RWN nagestreefd doel van algemeen belang

51. Wil het in artikel 15, lid 1, onder c), RWN geregelde nationaliteitsverlies verenigbaar zijn met het Unierecht, dan moet daarmee een doel van algemeen belang wordt nagestreefd, wat impliceert dat het verlies een geschikt middel is om het beoogde doel te bereiken en dat de ontneming van de nationaliteit op grond van die bepaling niet als een willekeurige handeling wordt aangemerkt.¹³

52. Ik herinner eraan dat volgens artikel 15, lid 1, onder c), RWN het Nederlanderschap van rechtswege verloren gaat voor elke Nederlandse onderdaan die tevens een vreemde nationaliteit bezit en gedurende een ononderbroken periode van minstens tien jaar zijn verblijf heeft buiten Nederland en buiten de gebieden waarop het VEU van toepassing is.

53. Om te beginnen ben ik het volledig eens met het door de Nederlandse regering verdedigde standpunt dat een lidstaat bij de uitoefening van zijn bevoegdheid om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, als uitgangspunt mag hanteren dat nationaliteit de uitdrukking vormt van een effectieve band tussen staat en onderdaan.

54. Voorts is het volgens mij niet onredelijk dat een nationale wetgever onder de verschillende factoren die erop kunnen wijzen dat een dergelijke effectieve band niet langer bestaat, kiest voor de factor van de gewone verblijfplaats van zijn onderdanen op het grondgebied van een derde land gedurende een voldoende lange periode.

¹¹ Arrest Rottmann, punt 55 (cursivering van mij).

¹² Arrest Rottmann, punt 56 (cursivering van mij).

¹³ Zie in die zin arrest Rottmann, punten 51-54.

55. Ik wijs er in dit verband op dat een dergelijke keuze internationaal gezien door de beugel kan. Artikel 7, lid 4, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid voorziet immers in de mogelijkheid van nationaliteitsverlies wegens langdurig verblijf in den vreemde, tenzij de betrokkene daardoor staatloos zou worden. Zo ook kan volgens artikel 7, lid 1, onder e), van het Europees Verdrag inzake nationaliteit de nationaliteit van een staat van rechtswege verloren gaan bij het ontbreken van een effectieve band tussen die staat en een onderdaan die zijn verblijf in het buitenland heeft. Volgens het toelichtend rapport bij dat verdrag beoogt die bepaling het voor een verdragsstaat mogelijk te maken om te voorkomen dat onderdanen die al heel lang in het buitenland wonen, de nationaliteit van die staat behouden terwijl zij daarmee geen band meer hebben of in plaats daarvan een band hebben opgebouwd met een ander land, met dien verstande dat het daarbij, *net zoals in de onderhavige zaak*, moet gaan om personen met dubbele nationaliteit, die dus niet het risico lopen staatloos te worden.¹⁴

56. Verder is verblijf buiten het grondgebied van de Unie wel degelijk het enige criterium dat bij artikel 15, lid 1, onder c), RWN een rol speelt, ongeacht welke andere nationaliteit de Nederlandse onderdaan bezit. Zoals de Nederlandse regering ter zitting heeft bevestigd, worden immers zowel Nederlanders die tevens de nationaliteit van een derde land bezitten als Nederlanders wier tweede nationaliteit die van een andere lidstaat is, geraakt door het in artikel 15, lid 1, onder c), RWN geregelde verlies van rechtswege, wanneer zij voldoen aan het criterium van een ononderbroken verblijf van tien jaar op het grondgebied van een derde land.

57. Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, wijst tot slot niets in het dossier erop dat de in artikel 15, lid 1, onder c), RWN geregelde ontneming van de nationaliteit een willekeurige maatregel is.

58. Zonder in deze fase van de redenering te onderzoeken of het evenredig is om Nederlanders met dubbele nationaliteit wegens een verblijf van meer dan tien jaar in een derde land het Nederlanderschap te ontnemen, merk ik op dat die tienjaarstermijn niet onredelijk kort lijkt. Die termijn is trouwens door geen der belanghebbende partijen bekritiseerd. Wat er ook zij van de door verzoeksters in de hoofdgedingen gehekeld gebrekkige informatievoorziening vóór de invoering van die regeling, de wet tot wijziging van de RWN is in het jaar 2000 aangenomen en drie jaar later van kracht geworden. Ik meen dan ook dat die wetgeving voldoende voorzienbaar was. Bovendien toont de onderhavige procedure genoegzaam aan dat het in artikel 15, lid 1, onder c), RWN geregelde nationaliteitsverlies is onderworpen aan rechterlijke toetsing.

59. Ik kom derhalve tot de slotsom dat met het in artikel 15, lid 1, onder c), RWN geregelde nationaliteitsverlies een legitiem doel wordt nagestreefd.

2. Evenredigheid van artikel 15, lid 1, onder c), RWN

60. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter zich in wezen afvraagt of hij mag volstaan met het onderzoek of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 15, lid 1, onder c), RWN is voldaan, dan wel of hij op grond van het evenredigheidsbeginsel, zoals door het Hof uitgelegd in het arrest Rottmann (punten 55-58), daarnaast ook de *individuele omstandigheden* van elk geval in aanmerking moet nemen die erop kunnen wijzen dat er een effectieve band met de betrokken lidstaat is blijven bestaan, zoals verzoeksters in de hoofdgedingen betogen.

¹⁴ Zie punt 70 van het toelichtend rapport bij het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Dit rapport is beschikbaar op het volgende adres: <https://rm.coe.int/16800cce80>

61. Laatstgenoemden lijken met andere woorden te menen dat het arrest Rottmann *in het algemeen verlangt* dat de nationale rechter, ongeacht het door de wetgever van een lidstaat voor de verlening of de ontneming van de nationaliteit gekozen aanknopingscriterium, *alle individuele omstandigheden* van elk geval onderzoekt die erop kunnen wijzen dat de betrokkene nog steeds een effectieve band met die lidstaat heeft en daarom de nationaliteit van die staat zou moeten kunnen behouden.

62. Ik deel dat standpunt niet.

63. Eerst en vooral zie ik geen enkel principieel beletsel om een wettelijke bepaling van een lidstaat, die naar haar aard een algemeen karakter heeft, na een Unierechtelijke evenredigheidstoetsing in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel te verklaren.

64. Zonder volledigheid na te streven noem ik in dit verband slechts het arrest van 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648; hierna: „arrest Delvigne”), dat betrekking had op de toepassing van een nationale regeling die tot gevolg had dat een wegens een strafbaar feit veroordeelde Unieburger automatisch zijn stemrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement kwijtraakte.

65. Na te hebben vastgesteld dat de in die zaak aan de orde zijnde situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht viel, heeft het Hof onderzocht of de ontneming van het stemrecht het door artikel 39, lid 2, van het Handvest gewaarborgde recht eerbiedigde, en met name of die ontneming in overeenstemming was met het in artikel 52, lid 1, van het Handvest geformuleerde evenredigheidsbeginsel.

66. In het kader van de toetsing van de evenredigheid van de ontneming van het stemrecht heeft het Hof om te beginnen geoordeeld dat die beperking evenredig was, aangezien zij de aard en de ernst van het strafbare feit alsook de duur van de straf in aanmerking nam, waarbij het Hof erop heeft gewezen dat de maatregel tot ontneming van het stemrecht volgens de betrokken nationale regeling slechts gold voor personen die waren veroordeeld wegens een strafbaar feit dat kon worden bestraft met een vrijheidsstraf van vijf jaar tot levenslang. Daarnaast heeft het Hof opgemerkt dat het nationale recht veroordeelden de mogelijkheid bood te verzoeken om opheffing van de bijkomende straf van verval van rechten die tot ontneming van het stemrecht leidde. Het Hof is dan ook tot de slotsom gekomen dat de betrokken nationale regeling niet in strijd was met het evenredigheidsbeginsel en dat artikel 39, lid 2, van het Handvest zich niet verzette tegen die regeling, die de categorie burgers van de Unie waartoe Thierry Delvigne behoorde, van rechtswege uitsloot van stemrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

67. Uit die zaak valt dus af te leiden dat bij het onderzoek naar de evenredigheid van een nationale regeling niet hoeft te worden gekeken naar de individuele omstandigheden van het geval, die redenen zouden kunnen zijn om de in die regeling voorziene beperking buiten toepassing te laten. Het Hof heeft in dit verband volstaan met op te merken dat Delvigne voldeed aan de voorwaarden voor toepassing van de nationale regeling, dat wil zeggen dat hij was veroordeeld tot een vrijheidsstraf die lag tussen vijf jaar en levenslang, zonder dat het nader heeft onderzocht of de beperking van het stemrecht in verhouding stond tot de specifieke straf (twaalf jaar) die Delvigne opgelegd had gekregen, laat staan dat het rekening heeft gehouden met eventuele verzachtende omstandigheden waarvan in de situatie van die persoon sprake was.

68. De in het arrest Rottmann uitgevoerde evenredigheidstoets doet in mijn ogen niet aan die benadering af, ook al valt niet te ontkennen dat de reikwijdte van die toets niet geheel duidelijk is.

69. Om te beginnen merk ik op dat in geen van de overwegingen van het arrest Rottmann staat te lezen dat bij het onderzoek naar de evenredigheid van een besluit tot intrekking van de naturalisatie als in die zaak aan de orde *alle* omstandigheden van het geval in aanmerking moeten worden genomen.

70. Het is juist dat het Hof in dat arrest tot driemaal toe wijst op de gevolgen van dat besluit voor de betrokkene, namelijk in punt 54, punt 55 en punt 56, eerste volzin.

71. Het lijkt niet bepaald eenvoudig om de samenhang tussen die drie punten van het arrest Rottmann te ontdekken.

72. Terwijl namelijk in punt 54 van het arrest het *directe* gevolg van de intrekking van de nationaliteit voor de betrokkene wordt genoemd, namelijk *het verlies van de hoedanigheid van burger van de Unie*, wat begrijpelijk en logisch lijkt, lijkt daarentegen in punt 55 en punt 56, eerste volzin, van dat arrest te worden bedoeld op andersoortige, meer indirecte of zelfs louter „eventuele” gevolgen, in het licht waarvan de nationale rechter zou moeten beoordelen of het besluit tot intrekking van de naturalisatie zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel, en dan niet alleen gelet op artikel 20 VWEU, maar gelet op het Unierecht in het algemeen.

73. Als ik mij niet vergis, was in de zaak Rottmann het enige directe gevolg van de intrekking van de naturalisatie, afgezien van het verlies van het Unieburgerschap, het risico dat de betrokkene staatloos zou worden. Dit gevaar stond centraal in de vragen van de verwijzende rechter en was duidelijk geenszins denkbeeldig.

74. Wat die twee directe gevolgen van het in de zaak Rottmann aan de orde zijnde besluit tot intrekking van de naturalisatie betreft, heeft het Hof op geen enkele wijze gesuggereerd dat dat besluit onevenredig kon zijn. Het heeft immers in punt 57 van het arrest Rottmann erkend dat een lidstaat waarvan de nationaliteit door bedrog is verkregen, niet op grond van artikel 20 VWEU verplicht is om de naturalisatie niet in te trekken op de enkele grond dat de betrokkene de nationaliteit van zijn lidstaat van herkomst, en daarmee het Unieburgerschap, niet heeft teruggekregen. Voorts heeft het Hof het in punt 58 van hetzelfde arrest vreemd genoeg aan de nationale rechter overgelaten om zelf de reikwijdte van het evenredigheidsbeginsel te bepalen, door te verklaren dat het aan deze laatste staat om te beoordelen „of [...] *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*”.¹⁵

75. Het is dan ook niet duidelijk welk ander gevolg of welke andere gevolgen voor de situatie van de betrokkene de nationale rechter in aanmerking moest nemen bij het onderzoek naar de evenredigheid van het in de zaak Rottmann aan de orde zijnde besluit tot intrekking van de naturalisatie, nu zelfs de directe gevolgen van dat besluit de Duitse autoriteiten niet konden verplichten om van de vaststelling van dat besluit af te zien.

76. Het is zonder meer denkbaar dat het besluit tot intrekking van de naturalisatie, dat tot verlies van het Unieburgerschap leidt, tal van gevolgen kan hebben voor de situatie van de betrokkene of van zijn gezinsleden, zoals het Hof in punt 56, eerste volzin, van het arrest Rottmann heeft opgemerkt. Zo is het denkbaar dat het verlies van het Unieburgerschap ertoe leidt dat de betrokkene geen recht meer heeft op bepaalde sociale uitkeringen. Ook zou het verlies van het Unieburgerschap kunnen meebrengen dat de betrokkene geen aanspraak meer kan maken op een recht van verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat, en in bepaalde gevallen zelfs op het grondgebied van de Unie. Indien die betrokkene zelf kinderen heeft die de nationaliteit van de genoemde lidstaat bezitten en over wie hij het exclusief gezag heeft, zouden die kinderen in een situatie kunnen komen te verkeren als aan de orde was in de zaak Ruiz Zambrano.

¹⁵ Cursivering van mij. Volgens het Hof vereist het evenredigheidsbeginsel dus niet dat wordt voorzien in een procedure die verlies van het Unieburgerschap moet voorkomen, noch dat de procedure tot intrekking van de naturalisatie wordt opgeschort totdat de betrokkene zijn oorspronkelijke nationaliteit daadwerkelijk heeft teruggekregen en daarmee zijn Unieburgerschap heeft veiliggesteld.

77. Die gevolgen vloeien echter niet voort uit het besluit tot intrekking van de naturalisatie van de betrokkene, maar uit latere bestuursbesluiten die wel of niet kunnen worden vastgesteld en die hoe dan ook voor de rechter kunnen worden aangevochten en, in voorkomend geval, kunnen worden getoetst op hun evenredigheid, onder meer vanuit het oogpunt van het Unierecht.

78. Ik zie dan ook niet goed in waarom de aangezochte nationale rechter bij het onderzoek naar de evenredigheid van het besluit tot intrekking van de nationaliteit vanuit het oogpunt van het Unierecht dergelijke indirecte en zelfs hypothetische gevolgen in aanmerking zou moeten nemen, als die gevolgen voor hem hoe dan ook geen reden kunnen zijn om een dergelijk besluit te vernietigen of om te constateren dat de nationale autoriteiten van de vaststelling van dat besluit hadden moeten afzien.

79. Om terug te komen op een van de eerder aangehaalde voorbeelden: indien degene die het burgerschap van de Unie kan kwijtraken, en zijn gezinsleden, die zelf burgers van de Unie zijn, zich bevonden in een situatie als aan de orde in de zaak Ruiz Zambrano, zou dit dus niet betekenen dat de betrokken lidstaat ervan moet afzien de nationaliteit van die persoon in te trekken, maar veeleer dat hij zich ervan moet vergewissen dat deze laatste, als familielid van burgers van de Unie, een recht van verblijf op het grondgebied van de Unie blijft behouden.

80. Het is derhalve van tweeën één: ofwel kan de vaststelling van een besluit tot intrekking van de nationaliteit worden „geneutraliseerd” wegens het ermee gepaard gaande verlies van het Unieburgerschap – wat weliswaar een aantal moeilijkheden oplevert gelet op het complementaire karakter dat het Unieburgerschap volgens artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU ten opzichte van de nationaliteit van de lidstaten heeft¹⁶, maar volgens mij niet onmogelijk is¹⁷ -, ofwel kan de vaststelling van een dergelijk besluit niet worden „geneutraliseerd” door het verlies van Unieburgerschap, maar in dat geval zie ik niet goed in waarom indirecte, subsidiaire en zelfs hypothetische gevolgen voor de situatie van de betrokkene, die minder ernstig zijn dan het verlies van die fundamentele hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten, zouden impliceren dat het besluit tot intrekking van de nationaliteit niet kan worden vastgesteld.

81. Voor alle duidelijkheid: ik meen helemaal niet dat de lidstaten moeten worden vrijgesteld van de verplichting om de evenredigheid te toetsen van een besluit tot intrekking van de nationaliteit of van een maatregel – zoals die in de hoofdgedingen – waarbij wordt vastgesteld dat een onderdaan van een lidstaat de nationaliteit van die lidstaat heeft verloren, waarvan het gevolg is dat ook het Unieburgerschap verloren gaat.

82. Ik meen echter dat die toetsing overeenkomstig de rechtspraak beperkt moet blijven tot de vraag of de betrokken nationale maatregel, waarvan het directe gevolg het verlies van het Unieburgerschap is, geschikt is om de verwezenlijking van het ermee nagestreefde doel van algemeen belang te waarborgen en of dat doel niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt, dat wil zeggen of de betrokken maatregel niet verder gaat dan nodig is om het genoemde doel van algemeen belang te bereiken.¹⁸

83. Deze uitlegging vindt steun in punt 59 en het dictum van het arrest Rottmann, waarin de verenigbaarheid van een besluit tot intrekking van de naturalisatie met het Unierecht, met name met artikel 17 EG (thans artikel 20 VWEU), in algemene bewoordingen afhankelijk wordt gesteld van de eerbiediging van het „evenredigheidsbeginsel”.

16 Ik herinner eraan dat zowel in artikel 9, laatste volzin, VEU als in artikel 20, lid 1, VWEU is bepaald dat „[h]et burgerschap van de Unie [...] naast het nationale burgerschap [komt] en [...] niet in de plaats daarvan [treedt]”.

17 Hetzij wegens een reden die vanuit het oogpunt van het Unierecht als onrechtmatig wordt beschouwd, hetzij omdat de nationale maatregel onevenredig is, zoals ik in overweging geef vast te stellen met betrekking tot de toepassing van artikel 16, lid 1, onder d), RWN ten aanzien van minderjarigen: zie de punten 127-148 van deze conclusie.

18 Zie in die zin arresten van 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punten 90 en 93), en 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punten 72 en 74).

84. Hoe dan ook houdt de evenredigheidstoets die volgens het arrest Rottmann door de nationale rechter moet worden uitgevoerd, naar mijn mening niet in dat *alle specifieke omstandigheden van het geval* moeten worden onderzocht waaruit zou kunnen blijken dat een effectieve band met de betrokken lidstaat is blijven bestaan, ook al is voldaan aan de in de nationale wetgeving geformuleerde voorwaarden voor intrekking van de nationaliteit.

85. In dit verband breng ik in herinnering – en ik beperk mij in deze fase tot de in punt 56, tweede volzin, van het arrest Rottmann uitdrukkelijk genoemde elementen – dat het Hof de nationale rechter met name verzoekt om na te gaan of het verlies van de rechten die elke burger van de Unie geniet „gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door [de betrokkene] 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”.

86. Ondanks de algemene bewoordingen van de tweede volzin van punt 56 van het arrest Rottmann spreekt het vanzelf dat de door het Hof genoemde elementen die door de nationale rechter moesten worden onderzocht, niet noodzakelijkerwijs transposeerbaar zijn naar alle situaties waarin het verlies van de nationaliteit van een lidstaat en van het Unieburgerschap aan de orde is. Met name moet de evenredigheidstoets worden uitgevoerd *met inachtneming van de redenen* die aan het verlies van de nationaliteit en van de hoedanigheid van burger van de Unie ten grondslag ligt.

87. Hoe dan ook biedt het onderzoek van de drie in punt 56, tweede volzin, van het arrest Rottmann genoemde elementen naar mijn mening geen steun voor het standpunt van verzoeksters in de hoofdingen dat alle omstandigheden van het geval in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of een nationale maatregel waarbij een persoon de nationaliteit van een lidstaat wordt ontnomen, de evenredigheidstoets doorstaat.

88. Dit geldt duidelijk voor het verzoek aan de nationale rechter om na te gaan of het verlies van de aan de hoedanigheid van burger van de Unie verbonden rechten „gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de [...] gepleegde inbreuk”. Bij het onderzoek van dat element, dat specifiek verband houdt met de reden (bedrog) die aan het besluit tot intrekking van de naturalisatie in de zaak Rottmann ten grondslag lag, hoeft immers uitsluitend te worden nagegaan of de door de betrokkene gepleegde inbreuk ernstig genoeg is om het verlies van de aan de hoedanigheid van burger van de Unie verbonden rechten te rechtvaardigen, wat heel goed in abstracto kan worden beoordeeld en dus geen toetsing in concreto vereist.¹⁹ In het extreme – en naar ik hoop volstrekt hypothetische - geval dat volgens de wetgeving van een lidstaat een verkeersovertreding tot intrekking van de naturalisatie van een persoon zou moeten leiden, met als gevolg dat die persoon het Unieburgerschap verliest, zou het onevenredige karakter van die maatregel dus reeds blijken uit het feit dat de geringe ernst van de overtreding niet in verhouding staat tot de dramatische consequentie van verlies van de hoedanigheid van burger van de Unie. Bij een dergelijke toets hoeft de individuele situatie van de betrokkene op geen enkele wijze te worden meegewogen.

89. Dit geldt zonder twijfel ook voor het onderzoek door de nationale rechter of degene aan wie de nationaliteit van een lidstaat is ontnomen, „de mogelijkheid [heeft] om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen”. Een dergelijk onderzoek kan heel goed worden uitgevoerd door uitsluitend de in de relevante nationale bepalingen voorziene mogelijkheden in ogenschouw te nemen, zonder dat op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene hoeft te worden ingegaan. Het is overigens interessant erop te wijzen dat het Hof, hoewel die passage van het arrest Rottmann onderdeel is van een punt waarin wordt herinnerd aan het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van

¹⁹ Zie naar analogie de toetsing die het Hof heeft verricht in het arrest Delvigne.

burger van de Unie hecht, zich niet richt op de noodzaak voor de betrokkene om die hoedanigheid te behouden²⁰, noch op het feit dat de betrokkene zijn vroegere – in dat geval Oostenrijkse – nationaliteit *daadwerkelijk* kan terugkrijgen, wat er in de zaak Rottmann voor zou hebben gezorgd dat de verzoeker ook het Unieburgerschap had kunnen terugkrijgen.²¹

90. Hetzelfde geldt volgens mij ook voor het door het Hof in punt 56, tweede volzin, van het arrest Rottmann verlangde onderzoek naar „het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit”, hoewel ik moet toegeven dat dit minder evident is. In verband met dit van de nationale rechter verlangde onderzoek rijst de vraag welke consequenties die rechter aan het tijdsverloop moest verbinden. Het is namelijk niet duidelijk of het tijdsverloop als zodanig aan de vaststelling van het besluit tot intrekking van de nationaliteit in de weg zou hebben kunnen staan, dan wel of het eventueel, gelet op de specifieke omstandigheden van de zaak Rottmann, slechts van betekenis kon zijn voor de vraag of dat besluit wel of geen terugwerkende kracht had. In de zaak Rottmann zat er ongeveer anderhalf jaar tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit. Verder was in de relevante Duitse regeling bepaald dat een door bedrog verkregen bestuurshandeling in de regel met terugwerkende kracht werd ingetrokken²², wat de aangezochte rechter een beoordelingsmarge liet die hem in staat stelde bepaalde aspecten van het gedrag van de betrokkene en van de overheid gedurende de betrokken periode te laten meewegen, zoals met name het feit dat de overheid geen haast had gemaakt met de vaststelling van het bedrog. Het Hof heeft evenwel geen duidelijke aanwijzingen verstrekt waaruit blijkt dat de frauduleuze verkrijging van de nationaliteit, en daarmee de vaststelling van het besluit waarbij de naturalisatie met terugwerkende kracht werd ingetrokken, door het tijdsverloop kon worden „geneutraliseerd”. Uit het arrest Rottmann blijkt met andere woorden op geen enkele wijze dat de nationale rechter werd verzocht om na te gaan of de betrokkene, ondanks het bedrog, gelet op zijn individuele omstandigheden, in de periode tussen de naturalisatiebeslissing en het besluit tot intrekking van de naturalisatie een band met de Bondsrepubliek Duitsland had opgebouwd die stevig genoeg was om aan de intrekking van de naturalisatie in de weg te staan.

91. Gelet op zowel het arrest Delvigne als het arrest Rottmann ben ik dan ook van mening dat in de hoofdingen het onderzoek naar de evenredigheid van artikel 15, lid 1, onder c), RWN in abstracto moet worden uitgevoerd en dat daarbij hoe dan ook geen individuele gevolgen en omstandigheden moeten worden meegewogen die ertoe zouden leiden dat de door de Nederlandse wetgever gekozen voorwaarden voor nationaliteitsverlies buiten toepassing worden gelaten.

92. Dan nu de vraag of artikel 15, lid 1, onder c), RWN de evenredigheidstoets doorstaat.

93. In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de toepassing van die bepaling niet per definitie tot verlies van het Unieburgerschap leidt. Zoals ik reeds heb aangetoond, treedt het in die bepaling geregelde verlies van het Nederlanderschap ook in bij in een derde land verblijvende onderdanen van het Koninkrijk der Nederlanden die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezitten. Ondanks het verlies van de Nederlandse nationaliteit behouden die personen de hoedanigheid van burger van de Unie.

94. In de tweede plaats voorziet artikel 15, lid 4, RWN, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, in verschillende mogelijkheden om de termijn van tien jaar ononderbroken verblijf in een derde land vrij eenvoudig te stuiten. Die termijn wordt namelijk gestuit, met als gevolg dat voor de betrokkene een nieuwe tienjaarstermijn begint te lopen, wanneer deze laatste een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument (paspoort) of een Nederlandse identiteitskaart heeft verkregen.

20 Noch op de noodzaak om te vermijden dat de betrokkene staatloos wordt: zie in die zin met name Marinai, S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Giuffrè, Milaan, 2017, blz. 162.

21 Wat, zoals gezegd, door de punten 57 en 58 van het arrest Rottmann wordt bevestigd.

22 Zie arrest Rottmann, punt 8.

95. Door ervoor te zorgen een van die documenten in zijn bezit te krijgen, kan de betrokkene zelf voorkomen dat hij het Nederlanderschap en, in voorkomend geval, het Unieburgerschap kwijtraakt.

96. Ook los van de kwestie van het *nationaliteitsverlies* lijkt het geenszins onredelijk en onevenredig om van een onderdaan van een lidstaat te verlangen dat hij zijn paspoort of nationale identiteitskaart tijdig vernieuwt.²³

97. Dit geldt al helemaal wanneer de betrokkene langdurig verblijf heeft in een derde land, met het gevaar dat de band met zijn lidstaat van herkomst lossert. Eenieder heeft er immers belang bij om over een geldig identiteitsbewijs en/of reisdocument te beschikken, en dit geldt zeker wanneer men door het verkrijgen van een van die documenten zijn nationaliteit en, in voorkomend geval, het Unieburgerschap, kan behouden.

98. De Nederlandse wetgever is ervan uitgegaan dat een Nederlands onderdaan die vóór het verstrijken van de periode van tien jaar ononderbroken verblijf in het buitenland een van de in artikel 15, lid 4, RWN genoemde documenten aanvraagt, een effectieve band met Nederland wenst te behouden.

99. De Nederlandse wetgever heeft daarentegen aangenomen dat die band is weggefallen wanneer de betrokken persoon nalaat ervoor te zorgen een van die documenten in zijn bezit te krijgen voordat de in artikel 15, lid 1, onder c), RWN genoemde periode van tien jaar ononderbroken verblijf in een derde land is verstreken.²⁴

100. Dergelijke aannames lijken niet verder te gaan dan nodig is om het door de Nederlandse wetgever beoogde doel te bereiken.

101. In de derde plaats is het automatische verlies van het Nederlanderschap en, in voorkomend geval, van het Unieburgerschap niet onomkeerbaar. Een persoon die het Nederlanderschap is kwijtgeraakt, kan de Nederlandse nationaliteit namelijk op grond van artikel 6, lid 1, onder f), RWN terugkrijgen tegen gunstiger voorwaarden dan een persoon die die nationaliteit nooit heeft bezeten deze kan verkrijgen. In overeenstemming met hetgeen het Hof heeft verklaard in punt 56, tweede volzin, van het arrest Rottmann en met de evenredigheidstoets die het heeft uitgevoerd in het arrest Delvigne ben ik van mening dat de mogelijkheid om de aan de hoedanigheid van burger van de Unie verbonden rechten terug te krijgen, een van de redenen is waarom de in deze zaak aan de orde zijn nationale regeling als evenredig moet worden beschouwd.

102. Ik herinner eraan dat de drie meerderjarige verzoeksters in de hoofdgedingen in casu geen van allen betwisten dat zij aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 15, lid 1, onder c), van de RWN voldoen en dat zij dus hun Nederlanderschap en, daar zij niet de nationaliteit van een andere lidstaat bezitten, hun Unieburgerschap moeten kwijtraken.²⁵

23 Hetzelfde geldt voor de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap, die door de betrokkene – zonder dat hij zich daarvoor hoeft te verplaatsen – kan worden aangevraagd via een op de website van de Nederlandse overheid beschikbaar formulier.

24 Ik merk op dat ook volgens punt 71 van het toelichtend rapport bij het Europees Verdrag inzake nationaliteit het ontbreken van een effectieve band met een verdragsstaat onder meer kan worden afgeleid uit het feit dat een persoon heeft nagelaten een identiteitsbewijs of reisdocument aan te vragen dan wel een verklaring af te leggen waarmee hij te kennen geeft dat hij de nationaliteit van de verdragsstaat wenst te behouden.

25 Dit betekent uiteraard dat de nationale rechter zich *tegen de achtergrond van de specifieke omstandigheden van elk van de drie verzoeksters in de hoofdgedingen* ervan heeft vergewist dat aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 15, lid 1, onder c), RWN was voldaan. Wat dit betreft, lijkt het naar mijn mening geen enkele twijfel dat indien de minister, bijvoorbeeld, in een bepaald geval geen rekening had gehouden met een handeling waardoor de tienjaarstermijn was gestuit, de nationale rechter het besluit waarbij was geweigerd het aangevraagde paspoort te verstrekken had moeten vernietigen omdat niet aan de criteria van artikel 15, lid 1, onder c), RWN was voldaan. Ook wanneer een persoon stelt dat het voor hem *onmogelijk* was om binnen een redelijke termijn na het verstrijken van zijn oude paspoort een nieuw paspoort aan te vragen, dan wel om een aanvraag in te dienen voor een van de twee andere documenten waarvan de verstrekking de in artikel 15, lid 1, onder c), RWN bepaalde tienjaarstermijn kan stuiten, moet dit door de nationale rechter worden onderzocht. Niemand is immers tot het onmogelijke gehouden, wat betekent dat de nationale rechter aan de hand van de door de betrokkene aangedragen bewijzen moet nagaan of het voor deze laatste inderdaad onmogelijk was om de in artikel 15, lid 1, onder c), RWN genoemde documenten te verkrijgen.

103. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie hebben verzoeksters in de hoofdgedingen namelijk – verbazend genoeg – tussen de zes en tien jaar gewacht met het aanvragen van een nieuw paspoort: zij hebben allemaal hun paspoortaanvraag in de loop van 2014 ingediend, terwijl zij op grond van artikel 15, lid 1, onder c), RWN ook allemaal in het voorjaar van 2013 het Nederlanderschap waren kwijtgeraakt.

104. Zoals gezegd hekelen verzoeksters in de hoofdgedingen het feit dat de RWN de nationale rechter geen ruimte laat om rekening te houden met *de individuele omstandigheden* waaruit zou blijken dat zij een effectieve band met Nederland hebben behouden, in weerwil van het door de Nederlandse wetgever gehanteerde criterium van artikel 15, lid 1, onder c), RWN. Zij menen met andere woorden dat het evenredigheidsbeginsel de nationale rechter verplicht om niet alleen rekening te houden met de individuele omstandigheden die deel uitmaken van het onderzoek of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 15, lid 1, onder c), RWN is voldaan, maar ook en vooral met de individuele omstandigheden die te maken hebben met andere aanknopingspunten waaruit zou blijken dat een effectieve band met Nederland is blijven bestaan, zoals het vermogen om Nederlands te spreken, het hebben van familie en/of vrienden in Nederland en de gebruikmaking van het stemrecht bij Nederlandse verkiezingen.

105. Los van de discussie met betrekking tot de draagwijdte van de arresten Rottmann en Delvigne ben ik van mening dat dit standpunt, hoe verleidelijk het ook mag lijken, uiterst riskante consequenties heeft, met name voor de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie.

106. Dit standpunt komt er immers uiteindelijk op neer dat, onder het mom van een verzoek aan de nationale rechter om na te gaan of het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel is geëerbiedigd, in feite van die rechter wordt verlangd dat hij de grond voor nationaliteitsverlies waarvoor de nationale wetgever in overeenstemming met het internationaal recht en zonder het Unierecht te schenden heeft gekozen, buiten toepassing laat en in plaats daarvan criteria voor verbondenheid met de betrokken lidstaat toepast die weliswaar vanuit theoretisch oogpunt of vanuit het oogpunt van een andere lidstaat zeer goed denkbaar zijn, maar door de nationale wetgever niet relevant zijn geacht voor het bewijs dat een effectieve band met de betrokken lidstaat is blijven bestaan.

107. Ik herinner eraan dat de lidstaten volgens de rechtspraak bevoegd zijn om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de lidstaten te bepalen, en dat het burgerschap van de Unie volgens artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU het nationale burgerschap aanvult en niet in de plaats daarvan komt. Aanvaarding van het standpunt van verzoeksters in de hoofdgedingen zou ook op gespannen voet staan met de krachtens artikel 4, lid 2, VEU op de Unie rustende verplichting tot eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten, waarvan de samenstelling van de nationale gemeenschap uiteraard een belangrijk bestanddeel is.²⁶

108. Zoals ik reeds heb aangetoond, biedt het arrest Rottmann evenmin steun voor het betoog van verzoeksters in de hoofdgedingen. Dat arrest kan volgens mij namelijk niet aldus worden uitgelegd dat het de nationale rechter *verplicht* om in het kader van de evenredigheidstoetsing na te gaan of de vaststelling van een besluit tot intrekking van de nationaliteit van een lidstaat, dat zijn rechtvaardiging vindt in een met de nationale regeling nagestreefd oogmerk van algemeen belang, kan worden uitgesloten wegens het bestaan van individuele omstandigheden waaruit zou blijken dat er een effectieve band met de betrokken lidstaat is blijven bestaan, ongeacht de grond waarop dat besluit is genomen.

26 Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Rottmann, punt 25.

109. In verband daarmee breng ik bovendien in herinnering dat van een nationale maatregel waarmee een doel van algemeen belang wordt nagestreefd, niet kan worden uitgesloten dat hij noodzakelijk en evenredig is wegens de enkele omstandigheid dat een lidstaat een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat²⁷ of dat er andere maatregelen denkbaar zijn waarmee dat doel zou kunnen worden bereikt, maar die de nationale wetgever om de een of andere reden ontoereikend heeft geacht om dat doel te realiseren.

110. Voorts zou aanvaarding van het betoog van verzoeksters in de hoofdgedingen betekenen dat de nationale rechter zonder nauwkeurige aanwijzingen van de nationale wetgever moet bepalen welke criteria voor verbondenheid met de betrokken lidstaat relevant zijn en in welke mate, en hoe die criteria moeten worden gewogen.

111. Gesteld bijvoorbeeld dat de beheersing van het Nederlands als een relevant criterium wordt beschouwd, welk gewicht zou de nationale rechter dan moeten toekennen aan het feit dat Tjebbes in haar schriftelijke opmerkingen aangeeft geen vloeiend Nederlands te spreken, en hoe zou hij dat criterium, in voorkomend geval, moeten afwegen tegen het aantal reizen dat Tjebbes in de afgelopen jaren tussen Canada en Nederland heeft gemaakt, of tegen de eventuele – niet nader gespecificeerde – familiebanden die zij nog in die lidstaat heeft?

112. En zou de nationale rechter in het geval van Koopman, die beweert perfect Nederlands te schrijven en te spreken, en die regelmatig naar Nederland lijkt te gaan, ook het feit in aanmerking moeten nemen dat Koopmans vóór het voorjaar van 2013 meerderjarig geworden zoon volgens haar opmerkingen, anders dan zijzelf, wél de voor het behoud van het Nederlanderschap benodigde stappen heeft ondernomen, en zo ja, welk gewicht zou dan aan dat feit moeten worden toegekend?

113. De nationale rechter opzadelen met dergelijke afwegingen zou voor de burger tot rechtsonzekerheid leiden. Mocht het Hof, anders dan ik voorstel, het door verzoeksters in de hoofdgedingen verdedigde standpunt aanvaarden, dan zou het naar mijn mening hoe dan ook zelf de draagwijdte van het evenredigheidsbeginsel moeten bepalen en dus aan de verwijzende rechter kenbaar moeten maken welke criteria voor verbondenheid met de betrokken lidstaat relevant zijn en door hem in aanmerking moeten worden genomen. Het zou dan vervolgens aan de verwijzende rechter staan om na te gaan in hoeverre in elk van de situaties in de hoofdgedingen aan die criteria is voldaan.

114. Bij die benadering zou de bevoegdheid van de lidstaten om de voorwaarden voor nationaliteitsverlies te bepalen zozeer worden aangetast, dat ik het Hof niet wil aanmoedigen om die weg te bewandelen.

115. Gelet op al het voorgaande ben ik van mening dat artikel 15, lid 1, onder c), RWN niet in strijd is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

116. Tot slot kan aan deze conclusie niet worden afgedaan door de noodzaak om het krachtens artikel 7 van het Handvest aan eenieder toekomende recht op eerbiediging van zijn privéleven en van zijn familie- en gezinsleven te waarborgen.

117. De toepassing van artikel 15, lid 1, onder c), RWN heeft namelijk geenszins tot gevolg dat Nederlanders die het Nederlanderschap en, in voorkomend geval, het Unieburgerschap zijn kwijtgeraakt, het recht op een privéleven en op een familie- en gezinsleven wordt ontzegd. Met name genieten zij nog steeds een recht van verblijf op het grondgebied van het derde land waarvan zij de nationaliteit bezitten, kunnen zij dankzij de door dat derde land afgegeven reisdocumenten blijven reizen en zich vrij blijven verplaatsen, en hebben zij, binnen de grenzen van de regelgeving op het

²⁷ Zie in die zin arrest van 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

gebied van de binnenkomst van vreemdelingen, toegang tot het grondgebied van elke andere staat en dus ook tot dat van de lidstaten van de Unie. Voorts blijven die personen hun gezinsleven ten volle uitoefenen, zonder dat zij het risico lopen het grondgebied van het derde land waar zij verblijven, te moeten verlaten. Een en ander gaat in alle gevallen op. Het is met andere woorden niet noodzakelijk om in concreto te onderzoeken hoe het verlies van de nationaliteit en, in voorkomend geval, van het Unieburgerschap voor de individuele situatie van elke betrokkene uitpakt.

118. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om het eerste onderdeel van de vraag van de verwijzende rechter aldus te beantwoorden dat artikel 20 VWEU en artikel 7 van het Handvest zich niet verzetten tegen wettelijke bepalingen als artikel 15, lid 1, onder c), en lid 4, RWN, op grond waarvan een meerderjarige die tevens de nationaliteit een derde land bezit, de nationaliteit van een lidstaat en daarmee de hoedanigheid van burger van de Unie van rechtswege verliest wanneer hij gedurende een ononderbroken periode van tien jaar zijn hoofdverblijf heeft gehad buiten die lidstaat en buiten de Europese Unie.

C. Verenigbaarheid van het in artikel 16, lid 1, onder d), van de RWN geregelde nationaliteitsverlies van minderjarige Nederlanders met artikel 20 VWEU en met artikel 24 van het Handvest

119. Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter gaat over het in artikel 16, lid 1, onder d), RWN geregelde nationaliteitsverlies van minderjarige Nederlanders en heeft uitsluitend betrekking op de situatie van Duboux, de dochter van Koopman. Net zoals bij het onderzoek van artikel 15, lid 1, onder c), RWN moet worden nagegaan of met het in artikel 16, lid 1, onder d), van deze wet geregelde nationaliteitsverlies een doel van algemeen belang wordt nagestreefd en of dat verlies niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

1. Met artikel 16, lid 1, onder d), RWN nagestreefd doel van algemeen belang

120. Volgens artikel 16, lid 1, onder d), RWN gaat het Nederlanderschap voor een minderjarige verloren indien een van zijn ouders het Nederlanderschap verliest ingevolge artikel 15, lid 1, onder c), van die wet. Dat verlies treedt volgens de verwijzende rechter niet in indien de minderjarige daardoor staatloos zou worden.²⁸

121. Wat het met artikel 16, lid 1, onder d), RWN nagestreefde doel van algemeen belang betreft, beklemtoont de verwijzende rechter dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling volgt dat daarmee wordt beoogd de eenheid van nationaliteit in het gezin te herstellen.

122. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 16, lid 1, onder d), RWN is geïnspireerd op artikel 7, lid 2, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, waarin is bepaald dat een verdragsstaat kan voorzien in het verlies van zijn nationaliteit door kinderen wier ouders die nationaliteit verliezen.²⁹ Voorts wordt in de derde overweging van het tweede protocol tot wijziging van het (Europees) Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, ondertekend te Straatsburg op 2 februari 1993³⁰, verklaard dat de eenheid van nationaliteit binnen het gezin moet worden bevorderd.

²⁸ Zoals is bepaald in artikel 14, lid 6, RWN.

²⁹ Ik merk ook op dat artikel 6 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid die grond voor nationaliteitsverlies van minderjarigen niet verbiedt.

³⁰ Trb. 1994, 265. Dit protocol is maar door twee staten geratificeerd, te weten de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden.

123. Het is juist dat de legitimiteit van die doelstelling ook internationaal in twijfel is getrokken met het argument dat aan minderjarigen onafhankelijk van hun ouders procedurele en materiële rechten moeten worden toegekend.³¹

124. Zonder zo ver te gaan het bestaan van dergelijke rechten te erkennen, heeft de Nederlandse regering in haar opmerkingen in deze zaak meermalen beklemtoond dat bij het nastreven van de eenheid van nationaliteit binnen het gezin rekening moet worden gehouden met het belang van het kind, zoals dit ook in verband met de toepassing van artikel 7, lid 2, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit wordt erkend.³² Volgens de Nederlandse regering heeft de Nederlandse wetgever overigens met het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belang van het kind³³ rekening gehouden door in artikel 16, lid 2, RWN enkele uitzonderingen op het nationaliteitsverlies bij minderjarigen op te nemen.

125. Ik ben het met de Nederlandse regering eens dat bij het nastreven van de eenheid van nationaliteit binnen het gezin het belang van het kind niet uit het oog mag worden verloren. De inaanmerkingneming van dat belang is des te belangrijker wanneer de minderjarige tegelijk met zijn Nederlanderschap ook zijn Unieburgerschap dreigt kwijt te raken.

126. Gelet op een en ander ben ik van mening dat de doelstelling om de eenheid van nationaliteit binnen het gezin te waarborgen of te herstellen, zonder daarbij het belang van het kind uit het oog te verliezen, een legitieme doelstelling is die in beginsel kan rechtvaardigen dat een minderjarige de nationaliteit van een lidstaat verliest en daarmee mogelijk ook het Unieburgerschap kwijtraakt.

127. Nagegaan moet echter worden of de maatregel waarmee de Nederlandse wetgever dat doel wil bereiken, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

2. *Evenredigheid van artikel 16, lid 1, onder d), RWN*

128. Volgens de Nederlandse regering betekent de inaanmerkingneming van het belang van het kind, burger van de Unie, niet dat verlies van het Nederlanderschap en daarmee van het Unieburgerschap *nooit* zou mogen plaatsvinden. Zij voegt daaraan in wezen toe dat het, wanneer bij een ouder de effectieve band met Nederland is weggevallen, redelijk is om te veronderstellen dat het kind in beginsel ook geen effectieve band meer heeft met die lidstaat. Dit zou verklaren waarom het nationaliteitsverlies bij minderjarigen in beginsel automatisch intreedt, tenzij aan een van de uitzonderingen van artikel 16, lid 2, RWN is voldaan.

129. Ik vind deze redenering niet overtuigend.

130. Zeker, de Nederlandse regering betwist niet dat het belang van het kind zich in beginsel kan verzetten tegen het verlies van de nationaliteit van een lidstaat, en daarmee van het Unieburgerschap.

131. Ik merk echter om te beginnen op dat de Nederlandse wetgever ervan is uitgegaan dat de eenheid van nationaliteit binnen het gezin *altijd* samenvalt met het belang van het kind, behalve in de door die wetgever zelf erkende uitzonderingsgevallen.

³¹ Zie met name het door W. Fuchs-Mair en M. Staudigl opgestelde rapport met de titel „Convention européenne sur la nationalité – bonnes pratiques pour les enfants”, derde Europese conferentie inzake nationaliteit, gehouden te Straatsburg op 11 en 12 oktober 2004 [doc. CJ-S-NAT (2008) 2].

³² Zie punt 75 van het toelichtend rapport bij het Europees Verdrag inzake nationaliteit, waarin staat te lezen dat „[d]e lidstaten [...] zich bij de toepassing van [artikel 7, lid 2, van dit verdrag] hoe dan ook [moeten] laten leiden door het belang van het kind”.

³³ Ik herinner eraan dat de belangen van het kind volgens artikel 24, lid 2, van het Handvest *bij alle handelingen in verband met kinderen*, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, een essentiële overweging moeten vormen. Het Hof heeft bij herhaling verklaard dat het de eerbiediging verzekert van de verplichting om rekening te houden met het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belang van het kind: zie met name arresten van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punten 76-78), en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punt 60).

132. Bovendien lijkt de Nederlandse wetgever volstrekt geen rekening te hebben gehouden met het autonome karakter van het Unieburgerschap van minderjarigen. Het is echter onmiskenbaar dat het Unieburgerschap niet is voorbehouden aan meerderjarigen en dat minderjarigen geen tweederangs-Unieburgers zijn.³⁴ Aan minderjarigen komen in wezen dezelfde rechten toe die aan die hoedanigheid zijn verbonden, ook al zijn het in het algemeen degenen die het ouderlijk gezag uitoefenen die bepalen of van die rechten wordt gebruikgemaakt. Het Unieburgerschap van minderjarigen is dus niet afgeleid van dat van hun ouders, die zelf burger van de Unie zijn, maar heeft integendeel een autonoom karakter.

133. Het autonome karakter van het Unieburgerschap van minderjarigen en de noodzaak van inaanmerkingneming van het belang van het kind brengen in mijn ogen mee dat bij de toepassing van een regeling van een lidstaat als gevolg waarvan voor minderjarige onderdanen van die staat nationaliteitsverlies en daarmee verlies van het Unieburgerschap intreedt, aan die minderjarigen dezelfde procedurele en materiële rechten zouden moeten toekomen als aan meerderjarigen.

134. Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, is het voor kinderen die burger van de Unie zijn, anders dan voor meerderjarigen, niet mogelijk om het nationaliteitsverlies te voorkomen door de in artikel 15, lid 4, RWN bedoelde documenten aan te vragen.

135. Het is juist dat de Nederlandse ouder namens het kind een dergelijke aanvraag zou kunnen indienen.

136. Die ouder zou dan echter daarnaast ook altijd voor zichzelf een van de betrokken documenten moeten aanvragen, omdat anders zijn nationaliteitsverlies automatisch nationaliteitsverlies bij het kind meebrengt.

137. Ik noem in dit verband het voorbeeld van een ouder, burger van de Unie, die in 2012, dat wil zeggen vóór 1 april 2013, uitsluitend voor zijn kind, burger van de Unie, een nieuw paspoort heeft aangevraagd en gekregen. Wanneer die ouder na genoemde datum het Nederlanderschap kwijtraakt, deelt zijn kind vanaf die datum automatisch in het verlies van die nationaliteit en daarmee van het Unieburgerschap, ook al is het formeel in het bezit van een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven paspoort dat vijf jaar geldig is, dat wil zeggen tot in 2017, waaruit ook zou kunnen worden opgemaakt dat dat kind kan profiteren van de gevolgen van de handeling waardoor de in artikel 15, lid 4, RWN bepaalde tienjaarstermijn wordt gestuit, dat wil zeggen tot in 2022, en dus het Nederlanderschap en het Unieburgerschap in elk geval tot die datum kan behouden.

138. Een dergelijke situatie is zeker niet ondenkbaar.

139. Het is immers zeer goed denkbaar dat de Nederlandse ouder van een Nederlandse minderjarige, burger van de Unie, voordat de tienjaarstermijn is verstreken, in voorkomend geval met instemming van de minderjarige, besluit dat het in het belang van zijn kind is om het Nederlanderschap en daarmee de hoedanigheid van burger van de Unie te behouden, terwijl het voor hemzelf nog niet nodig is een nieuw paspoort of een nieuwe identiteitskaart aan te vragen om het behoud van die nationaliteit en die hoedanigheid veilig te stellen.

140. Ook kunnen er verschillende redenen zijn waarom de minderjarige in de Unie, of zelfs in Nederland, gescheiden woont van zijn ouder.

141. Welnu, om te beginnen bepaalt de RWN nergens dat in dergelijke gevallen de regel dat de minderjarige automatisch in het verlies van het Nederlanderschap van zijn ouder deelt, niet opgaat, ook al zou het belang van het kind, burger van de Unie, daarmee zijn gediend.

³⁴ Dit blijkt zeer duidelijk uit de met name uit het arrest Ruiz Zambrano voortvloeiende rechtspraak.

142. Immers, zoals de verwijzende rechter heeft gepreciseerd en zoals ik hier nog eens vermeld, geldt artikel 15, leden 3 en 4, RWN, op grond waarvan de termijn van tien jaar verblijf in een derde land kan worden gestuit, uitsluitend voor meerderjarigen. Verder heeft de Nederlandse wetgever weliswaar erkend dat de doelstelling van eenheid van nationaliteit binnen het gezin uitzonderingen toelaat, maar geen van de in artikel 16, lid 2, RWN geformuleerde uitzonderingen zou in de hierboven beschreven situaties van toepassing zijn.

143. Bovendien gaat de Nederlandse wetgever, door geen rekening te houden met dat soort situaties, ervan uit dat het Unieburgerschap van een minderjarige altijd accessoir is aan dat van een meerderjarige, tenzij sprake is van een van de in artikel 16, lid 2, RWN genoemde uitzonderingsgevallen.

144. Er zijn in mijn ogen maatregelen denkbaar die het belang van het kind en diens hoedanigheid van burger van de Unie minder aantasten, met name een algemene clausule die het voor de nationale rechter mogelijk maakt om dat belang en die hoedanigheid in aanmerking te nemen in alle gevallen waarin de relevante bepalingen van de RWN worden toegepast, en/of de mogelijkheid voor Nederlanders om uitsluitend voor hun Nederlandse kinderen, burgers van de Unie, de voor de stuiting van de tienjaarstermijn benodigde stappen te ondernemen.

145. Voorts ben ik van mening dat het feit dat een kind, eenmaal meerderjarig, onder bepaalde voorwaarden het Nederlanderschap kan terugkrijgen, op zichzelf geen compensatie kan vormen voor het feit dat dat kind tijdens zijn minderjarigheid die nationaliteit nooit had mogen verliezen indien naar behoren met zijn belangen en met zijn hoedanigheid van burger van de Unie rekening was gehouden.

146. Ik meen dan ook dat de Nederlandse wetgever, door niet te bepalen dat het belang van het kind, burger van de Unie, moet worden meegewogen *bij elk besluit* dat ertoe kan leiden dat voor dat kind het Unieburgerschap verloren gaat – afgezien van de enkele uitzonderingsgevallen die worden genoemd in artikel 16, lid 2, RWN – verder is gegaan dan nodig is ter verwezenlijking van de doelstelling van eenheid van nationaliteit binnen het gezin, rekening houdend met het belang van het kind.

147. Deze conclusie, die de principiële bevoegdheid van de nationale wetgever eerbiedigt om de voorwaarden voor nationaliteitsverlies te bepalen, is duidelijk niet in tegenspraak met de conclusie waartoe ik ben gekomen in verband met de situatie van meerderjarigen. De door mij voorgestane benadering betekent immers niet dat het door de nationale wetgever gekozen criterium voor het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat wordt vervangen door een ander criterium, waarvoor die wetgever niet heeft geopteerd, maar slechts dat wordt getoetst of de maatregelen die die wetgever heeft vastgesteld om het door hem nagestreefde doel te bereiken, niet verder gaan dan met het oog daarop noodzakelijk is.

148. Voor die toetsing hoeft met andere woorden niet te worden gekeken naar de individuele omstandigheden waaruit zou blijken dat de betrokken persoon nog steeds een band heeft met de betrokken lidstaat, daarbij uitgaand van een niet door de nationale wetgever gehanteerd criterium in plaats van het criterium waarvoor die wetgever heeft gekozen in het kader van zijn bevoegdheid om de voorwaarden voor nationaliteitsverlies te bepalen, noch naar de eventuele concrete en individuele gevolgen die het verlies van het Unieburgerschap zou hebben.³⁵

³⁵ Het feit dat Duboux stelt dat het verlies van het Nederlanderschap en daarmee van het Unieburgerschap haar belemmert om in de Europese Unie te gaan studeren, aangezien Zwitsers niet in aanmerking komen voor een Erasmusbeurs, is volgens mij dan ook – nog los van de vraag of die bewering juist is – volstrekt niet relevant in het kader van de beoordeling of artikel 16, lid 1, onder d), RWN de evenredigheidstoets doorstaat.

149. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om op het tweede onderdeel van de vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 20 VWEU en artikel 24 van het Handvest zich verzetten tegen wettelijke bepalingen als artikel 16, lid 1, onder d), en lid 2, RWN, op grond waarvan een minderjarige, behoudens uitzonderlijke gevallen, de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee de hoedanigheid van burger van de Unie van rechtswege verliest als gevolg van het nationaliteitsverlies van zijn ouder.

D. Beperking van de werking van het arrest van het Hof in de tijd

150. Tijdens de terechtzitting heeft de Nederlandse regering het Hof verzocht om de werking van het te wijzen arrest in de tijd te beperken voor het geval het zou vaststellen dat artikel 15, lid 1, onder c), en artikel 16, lid 1, onder d), RWN onevenredig zijn.

151. Dat verzoek kan in mijn ogen niet worden toegewezen, zelfs al zou het Hof inderdaad tot die conclusie komen.

152. Ik herinner eraan dat tot een dergelijke beperking slechts kan worden besloten indien is voldaan aan twee essentiële criteria, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het gevaar voor ernstige verstoringen.³⁶

153. Meer bepaald volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de mogelijke financiële gevolgen voor een lidstaat van een prejudicieel arrest op zich geen rechtvaardiging zijn voor een beperking van de werking in de tijd van dat arrest.

154. Het Hof heeft namelijk slechts in zeer specifieke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, te weten wanneer er gevaar bestond voor ernstige economische gevolgen, met name gezien het grote aantal op basis van de geldig geachte wettelijke regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, en wanneer bleek dat particulieren en de nationale autoriteiten tot met het Unierecht strijdig gedrag waren gebracht op grond van een objectieve, grote onzekerheid over de strekking van bepalingen van het Unierecht, aan welke onzekerheid het gedrag zelf van andere lidstaten of van de Commissie eventueel had bijgedragen.³⁷

155. De Nederlandse regering heeft ter onderbouwing van haar verzoek geen enkel bewijs overgelegd van ernstige verstoringen en ernstige economische gevolgen waarmee zij zou kunnen worden geconfronteerd indien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde wettelijke bepalingen door het Hof als onverenigbaar met het Unierecht worden aangemerkt. Met name heeft zij volstaan met op laconieke wijze op te merken dat tal van Nederlandse staatsburgers het Nederlanderschap inmiddels zijn kwijtgeraakt, zonder dat zij ook maar enig gegeven heeft verstrekt waaruit zou kunnen worden opgemaakt hoeveel personen het betreft en met welke verstoringen en eventuele economische gevolgen Nederland zou worden geconfronteerd als de betrokken personen het Nederlanderschap weer zouden terugkrijgen.

156. Ik geef het Hof dus in alle gevallen in overweging om niet te bewilligen in het verzoek om de werking van het te wijzen arrest in de tijd te beperken.

³⁶ Zie arrest van 19 oktober 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁷ Zie in die zin arrest van 19 oktober 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

IV. Conclusie

157. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om het door de Raad van State (Nederland) ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 20 VWEU en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen wettelijke bepalingen als artikel 15, lid 1, onder c), en lid 4, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, op grond waarvan een meerderjarige die tevens de nationaliteit een derde land bezit, de nationaliteit van een lidstaat en daarmee de hoedanigheid van burger van de Unie van rechtswege verliest wanneer hij gedurende een ononderbroken periode van tien jaar zijn hoofdverblijf heeft gehad buiten die lidstaat en buiten de Europese Unie.
- 2) Artikel 20 VWEU en artikel 24 van het Handvest van de grondrechten moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen wettelijke bepalingen als artikel 16, lid 1, onder d), en lid 2, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, op grond waarvan een minderjarige die tevens de nationaliteit van een derde land bezit, behoudens uitzonderlijke gevallen, de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee de hoedanigheid van burger van de Unie van rechtswege verliest als gevolg van het nationaliteitsverlies van zijn ouder.”