

University of Groningen

**Case note: ECLI:EU:C:2019189 (Tjebbes / Min. BuZa)**

Bex-Reimert, V. M.

*Published in:*  
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bex-Reimert, V. M. (2019). Case note: ECLI:EU:C:2019189 (Tjebbes / Min. BuZa). AB 2019/180. Casenote over: Hof van Justitie Europese Unie, 12/03/2019, C-221/17, ECLI:EU:C;2019:572 *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2019(17).

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## AB 2019/180

**HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE**

12 maart 2019, nr. C-221/17

(K. Lenaerts, A. Prechal, M. Vilaras, K. Jürimäe, C. Lycourgos, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen, D. Šváby)  
m.nt. V.M. Bex-Reimert en P.R.Rodrigues

Art. 24 lid 2 EU Handvest; art. 20 WVEU; art. 15, 16 RWN

ECLI:EU:C:2018:572

ECLI:EU:C:2019:189

**De Nederlandse nationaliteit is vervallen vanwege langdurig verblijf buiten Nederland. De IND dient alsnog de evenredigheid van het verlies van het Unieburgerschap en voor minderjarigen het belang van het kind te toetsen.**

*Art. 20 WVEU, gelezen in het licht van art. 7 en 24 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.*

1. M. G. Tjebbes,
2. G. J. M. Koopman,
3. E. Saleh Abady,
4. L. Duboux,

Minister van Buitenlandse Zaken.

**Arrest**

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 20 en 21 WVEU 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 deze 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

teit 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 Nederlandschap 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 Nederlandschap gaat voor een minderjarige verloren:

[...]

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

[...]

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

a. indien en zolang een ouder het Nederlandschap 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 Nederlandschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlandschap) vangt de in artikel 15, lid 1, RWN genoemde periode van tien jaar niet eerder aan dan op 1 april 2003.

### Hoofddeding 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 Nederlandschap 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 Nederlandschap 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 Nederlandschap hadden verloren.

18 Omdat de tegen die besluiten gemaakte bezwaren door de minister waren afgewezen, hebben verzoeksters in het hoofddeding 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 hoofddeding 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 hoofdgeding, die bepalen:

a) dat een meerderjarige, die tevens een nationaliteit van een derde land bezit, de nati-

onaliteit 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 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, 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, *KA. 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 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 verrich-

ten 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 mogelijk 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 herkrigen 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**

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.

**Noot**

1. In hoeverre mag de Nederlandse wetgever in een wet in formele zin bepalen dat onder bepaalde omstandigheden de Nederlandse nationaliteit van rechtswege vervalt zonder dat in concreto een Europese evenredigheidstoets heeft plaatsgevonden? Deze vraag lag voor bij het Europees Hof van Justitie. Vier personen met een dubbele nationaliteit verzochten de Nederlandse ambassade dan wel het consulaat om hun een paspoort te verstrekken. In sommige gevallen ging het om een verlopen paspoort, in sommige gevallen was nog nooit eerder een paspoort verstrekt. In alle gevallen besloot het consulaat dan wel de ambassade om het verzoek buiten behandeling te stellen. Op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN), en meer specifiek op

grond van art. 15 lid 1 onder c en 16 lid 1 onder c, hadden deze personen hun Nederlanderschap van rechtswege verloren. Na een weinig succesvol bezwaar en beroep (drie beroepen werden ongegrond verklaard en één beroep werd gegrond verklaard door de rechtbank maar de rechtsgevolgen werden in stand gelaten) belandde deze zaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling, zie ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098). Omdat de Afdeling niet met zekerheid kon zeggen of een Europese evenredigheidstoets ook besloten kon liggen in een wettelijke regeling, besloot zij prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie EU (Hof) (ECLI:EU:C:2018:572). De antwoorden van het Hof zijn van belang voor de regeling van het verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit en voor de vraag of het verlies ook automatisch geldt voor de van hun ouders afhankelijke minderjarigen.

2. Verlies van rechtswege treedt onder andere op als een persoon met de Nederlandse nationaliteit als meerderjarige meer dan tien jaren onafgebroken buiten het Koninkrijk en de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, verblijft, zo volgt uit art. 15 lid 1 onder c RWN. Voorwaarde is wel dat zij tevens een vreemde nationaliteit bezitten om zo staatloosheid te voorkomen. Nederland is immers ook gebonden aan het Verdrag tot beperking van staatloosheid (1961). Art. 16 lid 1 onder c RWN bepaalt dat de Nederlandse nationaliteit van een minderjarige verloren gaat, als zijn vader of moeder vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt en de minderjarige daarin deelt of deze nationaliteit reeds bezit. Ook in dit geval is er sprake van verlies van rechtswege. Verlies kan in het geval van een meerderjarige gestuit worden door de verstrekking van een verklaring van Nederlanderschap, een reisdocument of een (vervangende) Nederlandse identiteitskaart, zo volgt uit art. 15 lid 4 RWN. Achterliggende gedachte van beide regelingen is dat het Nederlanderschap verloren dient te gaan als er geen effectieve band meer bestaat met Nederland.

3. Hoofregel is dat de nationale staten in principe bevoegd zijn om de voorwaarden voor verkrijgen en verlies nationaliteit te bepalen. Nederland heeft dit onder andere gedaan in de hierboven genoemde artikelen. Deze hoofdregel kent wel een beperking. Zodra situaties binnen de werkingssfeer van de Europese Unie vallen, dient het Unierecht geëerbiedigd te worden, zo volgt onder andere uit het arrest *Micheletti* (HvJ EU 7 juli 1992, C-369/90, ECLI:EU:C:1992) en het arrest *Rottmann* (HvJ EU 2 maart 2010, C-315/08, ECLI:EU:C:2010:104). Dit laatste arrest van het Hof werd gewezen na de introduc-

tie van het Europees burgerschap bij het Verdrag van Maastricht in 1993. Aan dit Unieburgerschap, dat is vastgelegd in art. 20 lid 1 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU) zijn belangrijke rechten verbonden, zoals het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te verblijven en zich te verplaatsen (zie *Ruiz Zambrano*, HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124) en het actieve en passieve kiesrecht voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Dit betekent ook dat in die gevallen waarin het verlies van de nationaliteit van de lidstaat gepaard gaat met het verlies van het Europees burgerschap, een Unierechtelijke evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd (*Rottmann*, punt 42).

4. Hoe deze Unierechtelijke evenredigheidstoets precies ingekleurd moet worden, is niet altijd even duidelijk (zie ook V.M. Bex-Reimert, G. Karapatian & S. de Milk, 'De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij verlies van Nederlanderschap', *NtEr*, 2018, 3, p. 134-140). Duidelijk is wel dat de nationale maatregel geschikt moet zijn voor de verwezenlijking van legitieme doelstellingen. Hierbij kan het onder andere gaan om openbare belangen. Zo had *Rottmann* bijvoorbeeld bedrog gepleegd bij de naturalisatieprocedure. Het Hof achtte dit bedrog een geldige reden voor het verlies van het Unieburgerschap. Ook in latere jurisprudentie werd door het Hof geaccepteerd dat de rechten verbonden aan het Unieburgerschap konden worden ingeperkt wegens handhaving van de openbare orde of bescherming van de openbare veiligheid (zie bijvoorbeeld HvJ EU 15 november 2011, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675 (*Rendón Marín*), punt 81 en HvJ EU 13 september 2016, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, (CS), punt 36).

5. In een zorgvuldig opgebouwd betoog toetst het Hof aan zowel het Verdrag ter beperking van Staatloosheid (art. 6 en 7 lid 3) als aan het Europese Verdrag inzake Nationaliteit (1997) (art. 7 lid 1 onder e en lid 2) (punt 31) en concludeert dat deze verdragen geen beletsel vormen voor de regeling in de RWN. Het Hof benadrukt dat het Unierecht er in beginsel niet aan in de wegstaat dat een lidstaat in situaties zoals art. 15 lid 1 onder c en art. 16 lid 1 onder d RWN om redenen van algemeen belang voorziet in het verlies van nationaliteit, ook al leidt dit verlies tot verlies van het Unieburgerschap (punt 36). Het oordeel luidt dat 'de nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties in situaties als in art. 15 lid 1 onder c en art. 16 lid 1 onder d RWN, incidenteel moeten kunnen onderzoeken welke gevolgen het nationaliteitsverlies heeft en in voorkomend geval moeten zorgen dat de betrokkene met terugwerkende kracht de nationaliteit herkrijgt wanneer hij een aanvraag indient voor

een reisdocument of een ander document waaruit zijn nationaliteit blijkt' (punt 42). Dit betekent dat bij verlies van rechtswege er een individuele evenredigheidstoets moet kunnen plaatsvinden vanwege het verlies van het Unieburgerschap.

6. De vraag is natuurlijk wat dit betekent voor de Nederlandse praktijk. Vooropgesteld moet worden dat deze uitspraak alleen relevant is voor die situaties waarin het verlies van de Nederlandse nationaliteit ook mede tot gevolg heeft dat het Europees burgerschap wordt verloren. Daarnaast moet worden opgemerkt dat in eerste instantie het Nederlanderschap van rechtswege verloren zal gaan als voldaan wordt aan art. 15 lid 1 onder c en art. 16 lid 1 onder d RWN. Hier verandert niets aan door het arrest van het Hof. Wat wel wordt bewerkstelligd door het arrest van het Hof is dat de Nederlandse nationaliteit eventueel met terugwerkende kracht weer verleend moet worden, mocht na een incidentele toets het verlies van het Europese burgerschap als onevenredig worden aangemerkt. Op die wijze wordt immers ook weer het Europees burgerschap verkregen. De vraag is hoe dit zich verhoudt met de Nederlandse nationaliteitswetgeving. Het lijkt erop dat de Nederlandse wetgever hier misschien toch in actie zal moeten komen, nu het Nederlanderschap met terugwerkende kracht weer verleend moet worden en op het eerste oog art. 8 RWN voor deze situatie geen eenduidige grondslag biedt. De vraag is dan ook wat de Afdeling gaat doen met dit arrest van het Hof in de hand. Interessant voor de Nederlandse praktijk is ook dat het Hof in punt 49 stelt dat het geen uitspraak hoeft te doen op het verzoek van de Nederlandse regering om de werking van de uitspraak in de tijd te beperken. Dit lijkt erop te duiden dat de uitspraak niet beperkt is in de tijd en dat dit arrest ook gevolgen kan hebben voor personen die onder de werking van de regeling vielen maar die al eerder in de tijd hun Nederlandse nationaliteit en daarmee hun Europees burgerschap hebben verloren. De vraag is of zij nu ook om een incidentele toetsing kunnen vragen.

7. Interessant is ook dat het Hof handvatten geeft voor de invulling van het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. Bijvoorbeeld indien het verlies 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 (punt 39). Daarnaast moet het verlies verenigbaar zijn met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, in het bijzonder met het recht op eerbiediging van het fa-

milie- en gezinsleven (art. 7 EU Handvest) en het belang van het kind (art. 24 lid 2 EU Handvest). Bij de evenredigheidstoets dient tevens gelet te worden of verlies leidt tot beperkingen in de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Dat kan immers ertoe leiden dat een persoon moeilijkheden ondervindt om zich naar Nederland of een andere lidstaat te blijven begeven en aldaar regelmatige banden met gezinsleden te onderhouden of zijn beroepsactiviteiten te verrichten (punt 46). Andere van belang zijnde factoren is de onmogelijkheid van de tweede nationaliteit afstand te doen (art. 15 lid 1 onder c RWN) en het veiligheidsrisico indien geen beroep kan worden gedaan op consulaire bijstand (art. 20 lid 2 onder c VWEU).

8. De reden dat een kind zijn nationaliteit verliest indien zijn ouders deze verliezen, is volgens de Afdeling omwille van de eenheid van nationaliteit binnen het gezin (punt 25). Maar de Afdeling twijfelt of dat wel in overeenstemming is met art. 24 lid 2 EU Handvest dat de belangen van de minderjarigen een essentiële overweging toekent. Toetsing is van belang omdat minderjarigen op grond van het Verdrag voor de Rechten van het Kind zelfstandige houders van rechten zijn en hun belang niet als accessoir aan die van de ouders kan worden aangemerkt. De advocaat-generaal Mengozzi stelt hierover (punt 149) 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'. Het Hof merkt hierover op dat het bewaren van de eenheid van de nationaliteit van het gezin niet hoeft te stroken met het in art. 24 EU Handvest neergelegde belang van het kind (punt 47). Dat lijkt ons een belangrijke richtingaanwijzer voor het Nederlandse nationaliteitsrecht, omdat het belang van het kind in de RWN niet altijd tot zijn recht komt (zie ABRvS 19 september 2018, AB 2019/172, m.nt. Rodrigues).

V.M. Bex-Reimert en P.R. Rodrigues

## AB 2019/181

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 maart 2019, nr. 201708925/1/A1  
(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, F.D. van Heijningen, A.J.C. de Moor-van Vugt)  
m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Art. 3.9 Wabo; art. 1:3 lid 3 Awb

Milieurecht Totaal 2019/6942  
ABkort 2019/169  
ECLI:NL:RVS:2019:829

### Omgevingsvergunning. Misbruik regeling lex silencio. Evidente aanvraag?

*De gebruikelijke weg om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen is langs elektronische weg als bedoeld in art. 4.3 lid 1 Bor via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in art. 4.2 lid 1 Bor. Een aanvraag kan ook worden gedaan op andere wijze. De Afdeling zal vanaf nu oordelen dat een verzoek om omgevingsvergunning dat op andere wijze is gedaan, alleen dan een aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb is, als voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het dient daarbij altijd te gaan om een zelfstandig stuk. Alleen bij een dergelijke evidente aanvraag kan dus een omgevingsvergunning van rechtswege zijn gegeven. Dit oordeel heeft geen gevolgen voor omgevingsvergunningen van rechtswege die reeds bekend zijn gemaakt met toepassing van art. 4:20c Awb en waarbij de termijn om beroep in te stellen ongebruikt is verstreken. Evenmin heeft dit oordeel gevolgen voor een besluit, waartegen wel rechtsmiddelen zijn aangewend, en waarop een uitspraak is gevolgd die in rechte onaantastbaar is geworden.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Het college van burgemeester en wethouders van Texel,
2. Appellant 2 A en appellant 2 B, wonend te Den Burg, gemeente Texel, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 5 oktober 2017 in 17/3050, 17/1349 en 17/3173 in het geding tussen:
  1. Appellant 2 A,
  2. Appellant 2 B,
 en  
Het college.