

Verlies van Unieburgerschap en een doeltreffende evenredigheidsbeoordeling

Het arrest *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*

Mr. R.M. Renting*

Sinds het arrest *Rottmann* is duidelijk dat nationale regels inzake het verlies van nationaliteit moeten voldoen aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel, als het verlies van nationaliteit tot gevolg heeft dat de betrokkene ook de status van Unieburger verliest. In het arrest *Tjebbes* preciseerde het Hof van Justitie dat de nationale regels inzake nationaliteitsverlies moeten voorzien in de mogelijkheid van een evenredigheidstoetsing in het concrete geval. Met het voorliggende arrest van 5 september 2023, *X/Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, wordt deze eis nader ingekleurd aan de hand van het doeltreffendheidsbeginsel.

HvJ 5 september 2023, C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626 (X/Udlaendinge- og Integrationsministeriet).

Inleiding

Eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, heeft ingevolge artikel 9 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 20 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ook de status van Unieburger. Als die nationaliteit wordt ingetrokken en de betrokkene geen andere nationaliteit van een lidstaat bezit, gaat de status van Unieburger ook verloren. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat deze situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, ook al valt het nationaliteitsrecht binnen de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Dit betekent, zo volgt uit het arrest *Rottmann*, dat lidstaten de Unierechtelijk relevante gevolgen van het nationaliteitsverlies in deze situaties moeten toetsen aan het evenredigheidsbegin-

sel.¹ Bij deze toets kan er niet mee worden volstaan, zo volgt uit het arrest *Tjebbes*, dat de evenredigheid in de nationale verliesregeling als zodanig wordt verdisconteerd. De evenredigheidsbeoordeling moet ook in het individuele geval kunnen worden verricht (hierna ook aan te duiden als: evenredigheidsbeoordeling *stricto sensu*).²

De bestaande jurisprudentie liet tot nog toe in het midden in welke vorm lidstaten deze individuele evenredigheidsbeoordeling moeten verrichten. Zo was niet zeker of zij altijd moet worden verricht, of alleen op individueel verzoek.³ Ook had het Hof van Justitie zich nog niet uitgesproken over de vraag of de evenredigheidsbeoordeling een ex-tunc- dan wel een ex-nunckarakter moet hebben.⁴ Het arrest van 5 september 2023, *X/Udlaendinge- og Integrationsministeriet* (hierna: *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*), biedt duidelijkheid over deze punten,⁵ maar roept ook vragen op over de verhouding tussen de krachtens dit arrest vereiste doeltreffendheid van de evenredigheidsbeoordeling *stricto sensu* en de

1 HvJ 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*). Zie ook V.M. Bex-Reimert e.a., 'De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van het Nederlanderschap: drie gevallen nader toelicht', *NtEr* 2018, afl. 3/4, p. 134 e.v.

2 HvJ 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (*Tjebbes*). Zie ook HvJ 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (*JY/Wiener Landesregierung*), over de intrekking van een naturalisatietoezegging als gevolg waarvan de betrokkene die ter verkrijging van de nationaliteit van de desbetreffende lidstaat zijn eerdere nationaliteit had opgegeven, tussen wal en schip viel. Zie verder daarover H. van Eijken & G.R. de Groot, 'Het arrest JY: eens gegeven, blijft gegeven? De impact van EU-burgerschap op de nationaliteitstoekenning door lidstaten', *NtEr* 2022, afl. 7/8, p. 149.

3 P. van Elsuwege & H.H.C. Kroeze, 'Het arrest Tjebbes: de evenredigheidstoets als complexe brug tussen nationaliteitswetgeving en Unieburgerschap', *NtEr* 2019, afl. 5/6, p. 172; H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Tjebbes en aanhangend nat: Brexit', *NJB* 2019/2265, p. 2787.

4 Zie ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

5 HvJ 5 september 2023, C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626 (*Udlaendinge- og Integrationsministeriet*). Zie over dit arrest ook de noot van G.R. de Groot in *JV* 2023/217, p. 1435-1446; T.Y. Voets, 'De voorwaarden voor het verlies van het Unieburgerschap verder ontleed', *SEW* 2023, afl. 12, p. 574-579.

* Mr. R.M. (Rudolf) Renting is wetgevingsadviseur bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

reeds in eerdere rechtspraak vereiste evenredigheid van een nationale regeling als zodanig.

Feiten van de zaak

Ingevolge het Deense recht verliest degene die in het buitenland is geboren en nooit in Denemarken heeft gewoond, noch daar heeft verbleven in omstandigheden die wijzen op een nauwe band met Denemarken (een verblijf van één jaar is voldoende), de Deense nationaliteit bij het bereiken van de leeftijd van 22 jaar, tenzij hij of zij daardoor staatloos zou worden.⁶ Indien de betrokken Deense (ex-)onderdaan evenwel een aanvraag tot behoud van zijn nationaliteit indient, kan de minister voor Vluchtelingen, Migranten en Integratie daarvoor toestemming verlenen. In de praktijk wordt zo'n aanvraag alleen inhoudelijk behandeld als deze is ingediend in het laatste jaar voor het ophanden zijnde nationaliteitsverlies, oftewel gedurende het 21ste levensjaar.⁷ Na het bereiken van de leeftijd van 22 jaar kan de nationaliteit alleen worden herkregen via de reguliere naturalisatieprocedure, waarbij de vereiste verblijfsduur van negen jaar 'enigszins' kan worden verkort voor voormalige onderdanen van Denemarken.⁸

X, over wie de zaak gaat, is in 1992 geboren in de Verenigde Staten en heeft zowel de Amerikaanse als de Deense nationaliteit. In 2014 heeft zij, nadat zij 22 jaar was geworden, bij de Deense autoriteiten een verzoek ingediend tot behoud van haar Deense nationaliteit. Vast staat dat ze tot die tijd maximaal 44 weken in Denemarken is geweest en ongeveer drie tot vier weken in Frankrijk heeft verbleven. Ook staat vast dat X in 2015, dus ná haar tweeëntwintigste verjaardag, deel heeft uitgemaakt van het nationale damesbasketbalteam van Denemarken.⁹ De Deense autoriteiten concludeerden hieruit dat X nooit in Denemarken had gewoond en er ook niet had verbleven in omstandigheden die wijzen op een nauwe band met Denemarken, zodat zij haar Deense nationaliteit reeds bij het bereiken van de leeftijd van 22 jaar had verloren. Het verzoek tot behoud van de Deense nationaliteit was volgens de Deense autoriteiten te laat – ná het bereiken van de leeftijd van 22 jaar – ingediend, zodat het moest worden afgewezen.¹⁰ Het gevolg hiervan was dat X niet alleen haar Deense nationaliteit, maar ook haar Unieburgerschap was verloren, omdat het Unieburgerschap afhankelijk is van de nationaliteit van een EU-lidstaat. Dit brengt de zaak binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

In beroep tegen het besluit van de Deense autoriteiten betoogde X dat het Deense recht strijd oplevert met het

Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel, omdat het geen mogelijkheid biedt de Deense nationaliteit via een eenvoudige procedure en met terugwerkende kracht te herkrijgen.¹¹ De verwijzende rechter zag hierin aanleiding het Hof van Justitie te vragen of de Deense regeling voldoet aan artikel 20 VWEU en artikel 7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Arrest van het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie herhaalt allereerst zijn vaste rechtspraak dat de toekenning en het ontnemen van een nationaliteit binnen de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten valt,¹² maar dat de desbetreffende nationale voorschriften het Unierecht moeten respecteren in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Dit is, 'wegens de aard en gevolgen van die situatie', het geval wanneer het verlies van de nationaliteit van een lidstaat tot gevolg heeft dat de betrokkene ook de status van Unieburger verliest. Die status moet de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten zijn, en kan alleen ingeperkt worden met inachtneming van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.¹³

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is het legitiem dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit met zijn onderdanen beschermt. Lidstaten mogen de nationaliteit beschouwen als de uitdrukking van deze bijzondere band, en aan het verlies van die band het verlies van de nationaliteit verbinden. Het Unierecht verzet zich in principe dan ook niet tegen de criteria die in het Deense recht aan het behoud van de nationaliteit worden gesteld.¹⁴

Zoals het Hof van Justitie echter al in het arrest *Tjebbes* bepaalde, kunnen lidstaten er niet mee volstaan de evenredigheid in de regels over het verlies van nationaliteit te verdisconteren. Zij moeten ook 'incidenteel (...) kunnen onderzoeken welke gevolgen dat nationaliteitsverlies heeft en in voorkomend geval ervoor (...) kunnen zorgen dat de betrokkene met terugwerkende kracht de nationaliteit herkrijgt'.¹⁵ Dit vergt een beoordeling van de vraag of het belang van de staat bij het beschermen van de bijzondere band en loyaliteit met zijn onderdanen opweegt tegen het individuele belang van de betrokken (ex-)onderdaan om zijn Unieburgerschap te behouden. Hoe die beoordeling vorm krijgt, is niet door het Unierecht geregeld, en komt conform het beginsel van de procedurele autonomie dan ook toe aan de inter-

6 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 20-21.

7 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 22.

8 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 23. Noch het arrest, noch de (Franse vertaling van) de prejudiciële verwijzingsuitspraak (te vinden op de website van het Hof van Justitie) vermeldt met hoeveel tijd de vereiste verblijfsduur kan worden verkort.

9 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 10-12.

10 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 13-14.

11 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 16-17.

12 Zie verklaring nr. 2 betreffende de nationaliteit van een lidstaat bij de slotakte van het VEU (*PbEU* 1992, C 191, p. 98).

13 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 28-30.

14 Zoals de geboorte- en woonplaats van de betrokkene en de omstandigheden van zijn verblijf op het nationale grondgebied, waarbij alleen rekening wordt gehouden met de periode tot en met de dag waarop hij de leeftijd van 22 jaar heeft bereikt. Zie *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 31-35.

15 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 39-40; *Tjebbes*, punt 42.

ne rechtsorde van de lidstaten, mits met name het doeltreffendheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.¹⁶

Het Hof van Justitie constateert in dit verband dat het Deense recht weliswaar de mogelijkheid biedt tot een individuele evenredigheidsbeoordeling, maar daaraan de eis stelt dat het verzoek om zo'n beoordeling tijdig, op de leeftijd van 21 jaar wordt gedaan. Als de betrokkene het verzoek te vroeg indient, kan het alleen leiden tot een bevestiging van zijn Deense nationaliteit, zonder dat wordt beoordeeld of het eventuele toekomstige verlies daarvan evenredig is. Achtergrond hiervan is de wens om aanvragen om het behoud van de Deense nationaliteit zo dicht mogelijk bij de leeftijd van 22 jaar te beoordelen.¹⁷ Een te laat verzoek kan hoe dan ook nergens toe leiden, omdat de betrokkene zijn Deense nationaliteit dan bij het bereiken van de leeftijd van 22 jaar al is verloren.

Het Deense recht hanteert kortom een termijn van precies één jaar waarbinnen betrokkenen hun verzoek om het behoud van de Deense nationaliteit moeten indienen. Een dergelijke termijn omwille van de rechtszekerheid is volgens het Hof van Justitie in beginsel geoorloofd, omdat een vervaltermijn de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.¹⁸ In de voorliggende zaak begint de termijn echter altijd van rechtswege te lopen bij het bereiken van de leeftijd van 21 jaar, ook als de betrokkene daarover niet wordt geïnformeerd. Het gevolg hiervan kan zijn dat Deense onderdanen niet doorhebben dat zij het Unieburgerschap dreigen te verliezen, en verzuimen om tijdig een verzoek tot behoud van hun nationaliteit in te dienen.¹⁹ Daar komt bij dat de termijn voor het indienen van zo'n verzoek eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 22 jaar, terwijl de met dat verzoek beoogde evenredigheidsbeoordeling ziet op datzelfde moment. Het wordt verzoekers aldus uiterst moeilijk gemaakt om de nieuwste ontwikkelingen die de evenredigheidsbeoordeling zouden kunnen beïnvloeden, bij hun verzoek naar voren te brengen.²⁰ Een en ander levert strijd op met doeltreffendheidsbeginsel, aldus het Hof van Justitie.

Het Hof van Justitie formuleert op basis hiervan twee voorwaarden waaraan vervaltermijnen in zaken zoals deze moeten voldoen.²¹ Ten eerste mag zo'n termijn pas beginnen te lopen op het moment waarop de betrokkene naar behoren in kennis is gesteld hiervan en van het recht om een verzoek tot behoud van zijn nationaliteit in te dienen. Dit verzekert dat hij dit recht daadwerkelijk kan uitoefenen, opdat hij het Unieburgerschap niet verliest. Ten tweede moet de termijn nog enige tijd doorlopen nadat de betrokkene zijn nationaliteit van rechtswege heeft verloren, opdat hij in de onderbouwing van zijn verzoek ook de nieuwste ontwikkelingen kan meenemen. Zolang het nationale recht hier niet aan voldoet,

kunnen de nationale autoriteiten een betrokkene niet tegenwerpen dat hij de aanvraag tot het behoud van de nationaliteit te laat heeft ingediend.²²

Bij het onderzoek naar de evenredigheid van het nationaliteitsverlies moeten de nationale autoriteiten rekening houden met de in eerdere rechtspraak vermelde omstandigheden.²³ Daarbij geldt als beoordelingsmoment de situatie zoals die was op het moment dat betrokkene de Deense nationaliteit van rechtswege verloor, omdat die datum 'een integrerend deel uitmaakt van de legitieme criteria die deze lidstaat heeft vastgesteld en waarvan het behoud of het verlies van zijn nationaliteit afhangt'.²⁴

Ten slotte merkt het Hof van Justitie op dat de mogelijkheid om de Deense nationaliteit op een later moment te herkrijgen tegen gunstige voorwaarden, geen compensatie biedt voor de strenge vervaltermijnen uit het Deense recht. Die mogelijkheid neemt immers niet weg dat betrokkene de Deense nationaliteit, en daarmee het Unieburgerschap, gedurende een zekere periode is verloren.²⁵

Commentaar: evenredigheid en doeltreffendheid

Wanneer de nationaliteit van een lidstaatonderdaan wordt afgenomen en diegene daardoor ook het Unieburgerschap verliest, moet de desbetreffende nationale regeling voldoen aan het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. Het Hof van Justitie vermeldt het in de arresten *Rottmann*, *Tjebbes* en *JY* niet expliciet, maar dit betekent dat de nationale regeling een legitiem doel moet nastreven, geschikt moet zijn om dat doel te bereiken en niet verder mag gaan dan daarvoor nodig is.²⁶ Het legitieme doel is bekend: het waarborgen van de wederzijdse banden tussen lidstaten en hun onderdanen.²⁷ Ook bekend is dat een systeem waarin de nationaliteit van rechtswege verloren kan gaan wegens het afwezig zijn van het nationale grondgebied, een geschikt middel is om dat doel te bereiken. Het derde vereiste, dat van de noodzakelijkheid, is ingewikkelder en het centrale onderwerp van de genoemde arresten. Dit vereiste houdt in ieder geval in, aldus het Hof van Justitie in *Tjebbes*, dat lidstaten 'incidenteel moeten kunnen onderzoeken

16 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 41.

17 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 45.

18 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 42-43.

19 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 47-48.

20 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 49.

21 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 50-51.

22 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 52.

23 *Tjebbes*, punt 44-47; *JY/Wiener Landesregierung*, punt 59-61; *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 54-55.

24 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 56; zie ook punt 35.

25 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 57-58. Zie ook *JY/Wiener Landesregierung*, punt 47-48.

26 Zie S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 178-179, over deze onderdelen van het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. Vgl. Van Elsuwege & Kroeze 2019, p. 168-170; conclusie A-G Mengozzi 12 juli 2018, C-221/17, ECLI: EU:C:2018:572 (*Tjebbes*), punt 82, 91; conclusie A-G Szpunar 26 januari 2023, C-689/21, ECLI:EU:C:2023:53 (*Udlaendinge- og Integrationsministeriet*), punt 51.

27 Zie uitgebreider hierover K. Swider, 'Legitimizing precarity of EU citizenship: *Tjebbes*', *Common Market Law Review* 2020, nr. 4, p. 1167-1173.

welke gevolgen dat nationaliteitsverlies heeft en in voorkomend geval ervoor moeten kunnen zorgen dat de betrokkene met terugwerkende kracht de nationaliteit herkrijgt²⁸.

Doeltreffendheid van de evenredigheid

Het onderhavige arrest *Udlaendinge- og Integrationsministeriet* betreft de vraag op welke wijze lidstaten invulling moeten geven aan deze incidentele evenredigheidsbeoordeling. Die kwestie is volgens het Hof van Justitie niet Unierechtelijk geregeld, zodat zij toekomt aan de procedurele autonomie van de lidstaten. Lidstaten moeten hun nationale recht zo vormgeven, dat de evenredigheidsbeoordeling daarin op een doeltreffende wijze wordt gewaarborgd.²⁹ Dit betekent dat de nationale regels het in de praktijk niet ‘onmogelijk of uiterst moeilijk maken om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen’.

Het Hof van Justitie staat in dit verband toe dat lidstaten een termijn hanteren waarbinnen burgers een verzoek tot behoud van hun nationaliteit moeten indienen, mits de termijn niet begint voordat betrokkenen daarvan in kennis zijn gesteld, en die termijn nog enige tijd doorloopt ná het peilmoment voor de evenredigheidsbeoordeling. Alleen zo wordt immers bewerkstelligd dat burgers die hun Unieburgerschap dreigen te verliezen, een reële kans krijgen dat verlies te voorkomen met een beroep op het evenredigheidsbeginsel.³⁰ Uit het arrest volgt dat lidstaten de evenredigheid van het nationaliteitsverlies *ex tunc* mogen beoordelen, en dat zij dat niet ambtshalve, maar slechts op verzoek hoeven te doen (zoals het woord ‘incidenteel’ al suggereerde).³¹

Van doeltreffendheid naar noodzakelijkheid

Het is opmerkelijk dat het Hof van Justitie ervoor kiest de Deense regeling te toetsen aan het doeltreffendheidsbeginsel. Wat het Hof van Justitie hierbij – anders dan advocaat-generaal Szpunar³² – lijkt te vergeten, is dat de individuele evenredigheidsbeoordeling onderdeel is van de nationale regeling als zodanig, die niet verder mag gaan dan nodig is voor het bereiken van het

legitieme doel. De wijze waarop het Deense recht voorziet in een individuele evenredigheidsbeoordeling, dient daarom niet alleen doeltreffend te zijn, maar ook in algemene zin noodzakelijk. Deze toets – een abstracte evenredigheidstoets – gaat mogelijk verder dan de door het Hof van Justitie verrichte doeltreffendheidstoets.

Het doeltreffendheidsbeginsel heeft in dit verband een fundamenteel ander karakter dan het evenredigheidsbeginsel. Waar het eerste beginsel ziet op de mate waarin het nationale recht het Unierecht *waarborgt*, ziet het tweede op de wijze waarop het nationale recht het Unierecht *inperkt*.³³ Daarbij gaat het doeltreffendheidsbeginsel uit van een ‘hard’ criterium – de uitoefening van Unierechtelijke rechten mag niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt –, terwijl het evenredigheidsbeginsel een evenwicht nastreeft tussen doel en middel. Gegeven deze verschillen is voorstelbaar dat een regeling het weliswaar niet *onmogelijk of uiterst moeilijk* maakt om (door middel van een evenredigheidsbeoordeling in het concrete geval) de rechten van het Unieburgerschap uit te oefenen, maar wel *onnodig moeilijk*.

De vraag of een nationale verliesregeling als zodanig evenredig is, vergt kortom een indringender toetsing dan de vraag of die regeling aan (ex-)onderdanen een – kort gezegd – redelijke kans biedt om de evenredigheid van hun nationaliteitsverlies te laten beoordelen. Wat dit concreet betekent, wordt hieronder duidelijk bij de bespreking van het Nederlandse recht.

De noodzakelijkheid van een ex-tuncbeoordeling

Interessant is verder dat het Hof van Justitie het ex-tunc-karakter van de Deense evenredigheidsbeoordeling wél op het niveau van de regeling als zodanig beoordeelt. Het Hof van Justitie overweegt immers dat de vaste datum waarop mensen hun Deense nationaliteit kunnen verliezen, Hh’een integrerend deel uitmaakt van de legitieme criteria’ die Denemarken aan het behoud van de Deense nationaliteit stelt.³⁴ Een ex-tuncbeoordeling volgt met andere woorden automatisch uit het vaste verliesmoment, aan de hand waarvan Denemarken de banden met zijn onderdanen beoordeelt. Omdat een systeem van automatisch nationaliteitsverlies in beginsel rechtmatig is – en dus noodzakelijk om het legitieme doel te bereiken (als een soort vangnetregeling voor personen die volledig uit beeld zijn verdwenen) –³⁵ geldt dit ook voor het ex-tunc-karakter van de Deense evenredigheidsbeoordeling. Kennelijk zijn de twee onafscheidelijk met elkaar verbonden. Het Hof van Justitie betreft het ex-tunc-karakter vermoedelijk om deze reden niet bij de vraag of de evenredigheidsbeoordeling in het Deense recht in het concrete geval doeltreffend is.

De vraag komt op of een nationale regeling die het in geen geval mogelijk maakt de gevolgen van het nationa-

28 *Tjebbes*, punt 42. In punt 41 van *Tjebbes* wordt dit vereiste van een incidentele/individuele evenredigheidsbeoordeling geplaatst in de sleutel van de evenredigheid van de nationale regeling als zodanig. Als de nationale regeling het op geen enkel ogenblik (dus ook niet ‘incidenteel’) mogelijk maakt om een individuele evenredigheidsbeoordeling te verrichten, gaat de regeling – zo impliceert het Hof van Justitie – verder dan nodig is.

29 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 41, onder verwijzing naar HvJ 16 december 1976, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188 (*Rewe*). Aan het gelijkwaardigheidsbeginsel komt het Hof van Justitie begrijpelijkerwijs niet toe: lidstaten zullen onderdanen die alléén hun nationaliteit verliezen, in de praktijk niet beter behandelen dan onderdanen die daarnaast ook hun Unieburgerschap verliezen.

30 Bij gebrek aan een kennisgeving heeft de betrokkene geen reële kans om zich tijdig (binnen de termijn) op het evenredigheidsbeginsel te beroepen. Het Unierecht vereist in die situatie dat de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties ondanks het verlopen van de termijn ‘incidenteel’ (oftewel: wanneer er een beroep op wordt gedaan) onderzoeken of de gevolgen van het nationaliteitsverlies evenredig zijn. Zie *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 52.

31 Zie Van Elsuwege & Kroeze 2019, p. 172.

32 Zie conclusie A-G Szpunar 26 januari 2023, C-689/21, ECLI:EU:C:2023:53 (*Udlaendinge- og Integrationsministeriet*), punt 51, 54, 67 en 87.

33 Vgl. R. Ortlep & M. van Zanten, ‘Samen is niet alleen: de verhouding tussen de beginselen van voorrang en nationale procedurele autonomie’, *SEW* 2022/9, p. 396.

34 *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 35 en 56.

35 *Tjebbes*. Voor fundamentele kritiek op het in beginsel rechtmatige karakter van automatisch nationaliteitsverlies, zie D. Kochenov, ‘The Tjebbes Fail’, *European Papers* 2019, nr. 1, p. 319-336.

liteitsverlies ex nunc op evenredigheid te toetsen, wel echt noodzakelijk is voor het behoud van banden tussen Denemarken en zijn onderdanen. Weliswaar ligt het voor de hand om – gelet op het door de Afdeling bestuursrechtspraak aangehaalde rechtszekerheidsbeginsel³⁶ – een ex-tuncbeoordeling als uitgangspunt te nemen, maar dat sluit niet uit dat de gevolgen van dat nationaliteitsverlies incidenteel ex nunc moeten kunnen worden beoordeeld.³⁷ Het automatische karakter van het nationaliteitsverlies zou dan tot uitdrukking kunnen blijven komen in het uitzonderlijke karakter van deze ex-nuncbeoordeling, alsmede het gewicht dat in die beoordeling wordt toegekend aan het tijdsverloop sinds het nationaliteitsverlies.³⁸

Een beperkte mogelijkheid tot ex-nuncbeoordeling zou passen bij het fundamentele karakter van het Unieburgerschap, dat de ‘primaire hoedanigheid’ van de onderdanen van de lidstaten is en aldus mede bepalend is voor de wijze waarop zij hun toekomst, die per definitie onvoorspelbaar is, tegemoet treden.³⁹ Een mogelijkheid tot ex-nuncbeoordeling zou bovendien passen bij het huidige tijdsgewricht in Nederland, waarin vaker dan voorheen de nadruk ligt op de ‘menselijke maat’ en het voorkomen van ‘hardheden’.⁴⁰ Zo kunnen ontwikkelingen die op het moment van nationaliteitsverlies niet voorzienbaar waren (en binnen de sfeer van het Unierecht liggen),⁴¹ dat nationaliteitsverlies op een later moment in een schrijnend daglicht plaatsen.⁴² Te denken valt aan familiale ontwikkelingen op grond waarvan de betrokkene opnieuw op het grondgebied van de Europe-

se Unie zou willen verblijven.⁴³ Als de nationale regeling onder alle omstandigheden uitsluit dat zulke ontwikkelingen bij de individuele evenredigheidsbeoordeling worden betrokken, doet dit mogelijk onnodig afbreuk aan de doeltreffendheid ervan, ook al wordt het doeltreffendheidsbeginsel uiteindelijk niet geschonden. In dat geval kan de wijze waarop de individuele evenredigheidsbeoordeling (van de gevolgen van het verlies van de nationaliteit) wordt vormgegeven, de abstracte evenredigheidsbeoordeling (van de nationale regeling als zodanig) niet doorstaan.⁴⁴

Evenredigheid *stricto sensu*

Voor zover het ex-tunckarakter van de individuele evenredigheidsbeoordeling toch onlosmakelijk verbonden is met het automatische karakter van de Deense verliesregeling, vaart het mee op de noodzakelijkheid van die regeling. Een dergelijke gedachte lijkt ten grondslag te liggen aan wat het Hof van Justitie over de ex-tuncbeoordeling heeft overwogen. Dit neemt evenwel niet weg dat het ex-tunckarakter opnieuw aan de orde komt in de evenredigheidsbeoordeling *stricto sensu*. De toelaatbaarheid ervan moet dan worden afgewogen tegen alle individuele omstandigheden van het geval, zoals opgesomd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.⁴⁵ Met name een late of ontbrekende kennisgeving van het nationaliteitsverlies zou in dit verband zwaar moeten wegen in relatie tot het belang van de staat bij een ex-tuncbeoordeling. In zoverre, zoals hieronder blijkt, kan het arrest *Udlaendinge- og Integrationsministeriet* ook voor Nederland relevant zijn.

Betekenis voor Nederland

Nederland kent net als Denemarken een regeling op grond waarvan Nederlanders hun nationaliteit van rechtswege verliezen bij langdurig verblijf in het buitenland. Ingevolge de Rijkswet op het Nederlanderschap verliest een meerderjarige het Nederlanderschap na een onafgebroken periode van dertien jaar afwezigheid van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Unie.⁴⁶ Deze periode wordt gestuit als de desbetreffende persoon een identiteitskaart, een reisdocument of een verklaring omtrent het bezit van het

36 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

37 Vgl. conclusie A-G Szpunar 14 december 2023, gevoegde zaken C-684 en C-686/22, ECLI:EU:C:2023:999, punt 79-80, waar in twijfel wordt getrokken of een ex-tuncbeoordeling op zijn plaats is wanneer er nationaalrechtelijk geen reële kans is om tijdig een aanvraag tot behoud van nationaliteit in te dienen. Vgl. verder HvJ 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262 (*Orfanopoulos en Oliveri*), punt 77-82, waarin het Hof van Justitie de strikte ex-tuncbeoordeling van de vraag of een vreemdeling een actueel gevaar is voor de openbare orde, in strijd achtte met het doeltreffendheidsbeginsel.

38 Omstandigheden die zich kort na het moment van nationaliteitsverlies hebben voorgedaan, kunnen de beoordeling dan nog beïnvloeden, terwijl aan omstandigheden die zich langer nadien hebben voorgedaan weinig gewicht toekomt.

39 Betoogd kan worden dat het Unieburgerschap mede bepalend is voor iemands identiteit. Een identiteit bepaalt niet alleen hoe men tegenover het heden staat, maar ook hoe men de per definitie onzekere toekomst tegemoet treedt. Vanuit dat oogpunt zou verder kunnen worden verdedigd dat niet alleen ten aanzien van voorzienbare, maar ook ten aanzien van bepaalde onvoorzienbare toekomstige gebeurtenissen (waarvan bekend is dat ze er zijn; de ‘known unknowns’ van Donald Rumsfeld) op het Unieburgerschap moet kunnen worden vertrouwd.

40 Zie nationaalrechtelijk bijvoorbeeld CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.1 en 7.5.2; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*), r.o. 7.6 t/m 7.11. De rechter kan, anders dan de wetgever, recht doen aan het individuele geval. Vgl. het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 november 2023, (W16.23.00190/II), website Raad van State, punt 2, over de rol van de wetgever.

41 Ontwikkelingen die op dat moment voorzienbaar waren, kunnen volgens de Afdeling bestuursrechtspraak binnen de ex-tuncbeoordeling worden meegenomen. Zie ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

42 Zie A. van Rosmalen, ‘Ontluikende evenredigheid in het nationaliteitsrecht?’, *Journal Vreemdelingenrecht* 2023, nr. 2, p. 19; De Groot in *JV* 2023/217, p. 1446.

43 Vgl. ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1073, over een Iraanse vrouw die één jaar na haar verlies van het Nederlanderschap grootmoeder werd van een in Nederland geboren kleinzoon. Zij kon zich daar bij de Afdeling bestuursrechtspraak niet op beroepen. Volgens o.m. HvJ 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 (*Ruiz Zambrano*) en HvJ 10 mei 2017, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354 (*Chavez-Vilchez*) behoort het recht om te verblijven op het grondgebied van de Europese Unie, dat van de eigen lidstaat inlus, tot de essentie van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten.

44 Vgl. voor een ‘abstracte’ beoordeling van de ‘individuele’ beoordelingswijze op het terrein van de openbare orde, HvJ 9 februari 2023, C-402/21, ECLI:EU:C:2023:77 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/S, E en C*), en de daaropvolgende einduitspraak, ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3793.

45 Zie *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, punt 54-55.

46 Art. 15 lid 1 onder c Rijkswet op het Nederlanderschap.

Nederlanderschap ontvangt. Dan begint de termijn van dertien jaar opnieuw te lopen.⁴⁷ Voorts mag het verlies van het Nederlanderschap er niet toe leiden dat de betrokkene staatloos wordt.

Een belangrijk verschil met Denemarken is de wijze waarop Nederland de individuele evenredigheidsbeoordeling heeft georganiseerd. Ingevolge artikel 6 lid 1 onder p Rijkswet op het Nederlanderschap kan – in navolging van het arrest *Tjebbes* en de daaraan gegeven uitleg door de Afdeling bestuursrechtspraak⁴⁸ – degene die het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren, dat met terugwerkende kracht herkrijgen ‘indien met dat verlies het Unieburgerschap verloren ging en op dat moment redelijkerwijs voorzienbaar was dat dit tot onevenredige gevolgen uit het oogpunt van het Unierecht zou leiden’.⁴⁹ De wetgever heeft in dit verband gekozen voor een optierecht. Eenieder die op enig moment sinds 1 november 1993 – toen het Verdrag van Maastricht in werking trad – de Nederlandse nationaliteit van rechtswege heeft verloren, kan door middel van een zogeheten optieverklaring bewerkstelligen dat de Nederlandse autoriteiten toetsen of dat nationaliteitsverlies destijds strijd opleverde met het evenredigheidsbeginsel.⁵⁰

Het arrest *Udlaendinge- og Integrationsministeriet*, dat voornamelijk is toegespitst op de in het Deense recht gehanteerde vervaltermijnen in relatie tot het ontbreken van een kennisgeving inzake het verlies van de Deense nationaliteit, heeft op het eerste oog weinig betekenis voor het Nederlandse recht. Nederland hanteert immers geen vervaltermijnen waarbinnen het optierecht moet worden uitgeoefend. Voor zover Nederland verzuimt om onderdanen tijdig in kennis te stellen van een ophanden zijnde nationaliteitsverlies, maakt dat de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten dan ook niet onmogelijk of uiterst moeilijk.

Dat neemt evenwel niet weg dat omstandigheden zoals het ontbreken van een kennisgeving van het verlies van Nederlanderschap wél een rol kunnen spelen in de evenredigheidsbeoordeling zélf. Onbekendheid met de gevolgen van het niet-verlengen van het Nederlandse paspoort kan een belangrijke factor zijn bij het nationaliteitsverlies. Zo verliezen onderdanen die niet op de

hoogte worden gesteld van het aanstaande nationaliteitsverlies, de kans om gerichte handelingen te verrichten waarmee het nationaliteitsverlies wordt voorkomen,⁵¹ dan wel om tijdig bewijs te verzamelen waarmee zij een onderbouwde optieverklaring kunnen indienen. Na verloop van tijd raakt het moment van nationaliteitsverlies, en daarmee het peilmoment voor de evenredigheid, steeds verder in het verleden. Dat maakt het weliswaar niet onmogelijk om na verloop van tijd alsnog een optieverklaring op te stellen (om zodoende de uit het Unieburgerschap voortvloeiende rechten alsnog uit te kunnen oefenen), maar wel moeilijker.

In het verlengde hiervan zou kunnen worden betoogd dat een regeling die uitgaat van een ex-tuncbeoordeling, *als zodanig* aan evenredigheid inboet wanneer betrokkenen niet van hun nationaliteitsverlies op de hoogte worden gesteld.⁵² Het ontbreken van een kennisgeving moet dan niet worden beschouwd in de sfeer van procedurele autonomie – waarbij de vraag centraal staat of Nederland het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel op doeltreffende wijze effectueert – maar in de sfeer van de rechtvaardiging van de Nederlandse regeling als zodanig. In dat verband gaat een systeem waarin betrokkenen niet in kennis worden gesteld, mogelijk verder dan vereist is om de banden tussen de betrokken lidstaat en zijn onderdanen te beschermen.⁵³

Het is in dat licht raadzaam voor de Nederlandse autoriteiten om Nederlanders die hun nationaliteit van rechtswege dreigen te verliezen, daarvan actief in kennis te stellen. Zo’n kennisgeving zal tijdig moeten geschieden opdat betrokkenen de kans krijgen om het nationaliteitsverlies te voorkomen. Het ligt in de rede daarbij dezelfde kennisgevingsprocedure te volgen als bij actieve intrekkingen van het Nederlanderschap, desnoods door middel van een bericht in de Staatscourant.⁵⁴

Conclusie

Wanneer nationaliteitsverlies leidt tot verlies van het Unieburgerschap, moet het in overeenstemming zijn met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. Het arrest *Udlaendinge- og Integrationsministeriet* maakt duidelijk dat de wijze waarop zo’n evenredigheidsbeoordeling wordt vormgegeven, binnen de procedurele autonomie van de lidstaten valt, zolang wordt voldaan aan het

47 Art. 15 lid 4 Rijkswet op het Nederlanderschap. De regering werkt momenteel aan een wetsvoorstel op grond waarvan Nederlanders in het buitenland niet langer iedere dertien jaar een handeling hoeven te verrichten om de termijn tot nationaliteitsverlies te stuiten. Onder het wetsvoorstel is dat voortaan nog maar één keer nodig. Daarna blijft het Nederlanderschap permanent behouden. Het voorstel bevat ook een overgangsbepaling op grond waarvan personen die hun Nederlandse nationaliteit hebben verloren op grond van art. 15 lid 1 onder c Rijkswet op het Nederlanderschap, twee jaar de mogelijkheid hebben om het Nederlanderschap terug te krijgen. Gebruikmaking van dit tijdelijke optierecht is niet aan voorwaarden gebonden, maar kan niet leiden tot verkrijging van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht. Zie internetconsultatie.nl/wijzigingrwn/b1 (geraadpleegd 9 december 2023); H.U. Jessurun d’Oliveira, ‘Genuine link en verlies van nationaliteit. Een herstelwetje en een nieuwe draai’, *NJB* 2023/1160, p. 1390.

48 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

49 Zie *Kamerstukken II* 2020/21, 35859 (R2157), nr. 3.

50 Zie over optieverklaringen art. 6 e.v. Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap en de Circulaire voor Optie/Naturalisatieverzoeken in het buitenland.

51 Zie De Groot in *JV* 2023/217, p. 1446; IND, *Invoeringstoets Tjebbes: evenredigheidstoets na automatisch verlies Nederlanderschap*, juli 2023, p. 28 en 31. De redenen voor het nationaliteitsverlies zouden een belangrijke rol moeten spelen in de evenredigheidsbeoordeling; vgl. Kochenov 2019, p. 332.

52 Over de wenselijkheid van een ex-nuncbeoordeling, zie Van Rosmalen 2023, p. 19; De Groot in *JV* 2023/217, p. 1446.

53 Tot het moment van nationaliteitsverlies hebben betrokkenen te gelden als volwaardig Nederlander, hoe zwak hun banden met Nederland ook zijn, en moeten zij dus een volwaardige kans krijgen het Nederlanderschap te behouden. Het belang dat Nederland erin zou kunnen stellen om zwakke banden ‘door te knippen’, biedt dan ook geen rechtvaardiging voor uitsluiting van de kennisgeving tot ná het nationaliteitsverlies.

54 Art. 66 en 70 lid 1 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap. Vgl. De Groot in *JV* 2023/217, p. 1446.

doeltreffendheidsbeginsel. Daarbij is een termijn waarna een evenredigheidsbeoordeling niet meer mogelijk is, in beginsel geoorloofd, mits de termijn niet begint voordat betrokkenen daarvan naar behoren in kennis zijn gesteld en de termijn nog enige tijd doorloopt ná het peilmoment voor de evenredigheidsbeoordeling.

Het arrest roept vragen op over de verhouding tussen de rechtmatigheidstoetsing van een nationale regeling als zodanig, en de toetsing van de doeltreffendheid van een in die regeling opgenomen evenredigheidsbeoordeling *stricto sensu*. Het Hof van Justitie beperkt zich tot het laatste, waarbij het erom gaat of de desbetreffende nationale regeling een beroep op het evenredigheidsbeginsel *onmogelijk of uiterst moeilijk* maakt. Een andere vraag, die in het arrest niet wordt geadresseerd, is of de nationale regeling een beroep op het evenredigheidsbeginsel *onnodig moeilijk* maakt. De evenredigheidsbeoordeling *stricto sensu* moet dan worden gezien als onderdeel van de nationale regeling als zodanig, die niet verder mag gaan dan nodig is voor het bereiken van het ermee nagestreefde legitieme doel. In hoeverre deze abstracte rechtmatigheidstoetsing een laatste strohalm biedt aan degenen wier nationaliteitsverlies de individuele evenredigheidsbeoordeling kan doorstaan, zal de toekomst moeten uitwijzen.