

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5370

Datum uitspraak

12 november 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 31 mei 2022 heeft de minister van Buitenlandse Zaken geweigerd om de aanvraag van [appellante] voor een Nederlands paspoort in behandeling te nemen. [appellante] is geboren op [geboortedatum] 1981 in Amsterdam. Bij geboorte verkreeg zij de Turkse nationaliteit. Sinds 23 april 1996 heeft zij de Nederlandse en de Turkse nationaliteit. Op 1 mei 2002 is [appellante] verhuisd naar Turkije. Op 20 april 2009 is aan haar voor het laatst een Nederlands paspoort verstrekt. Op 11 mei 2022 heeft [appellante] een aanvraag voor een Nederlands paspoort ingediend. De minister heeft geweigerd om deze aanvraag in behandeling te nemen. Hij heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat [appellante] ingevolge artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap het Nederlanderschap niet meer bezit. Volgens de minister heeft zij het Nederlanderschap op 20 april 2019 van rechtswege verloren omdat zij zowel de Nederlandse als de Turkse nationaliteit had, zij op dat moment gedurende een onafgebroken periode van tien jaar hoofdverblijf heeft gehad in Turkije en van stuiting van deze termijn op grond van artikel 15, vierde lid, van de RWN geen sprake is geweest.

Volledige tekst

202306561/1/A3.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats] (Turkije),
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 september 2023 in zaak nr. 22/7846 in
het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Buitenlandse Zaken.

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 2022 heeft de minister geweigerd om de aanvraag van [appellante]
voor een Nederlands paspoort in behandeling te nemen.

Bij besluit van 30 september 2022 heeft de minister het door [appellante] daartegen
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 september 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen
ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met zaak nummer 202306709/1/A3, op een zitting
behandeld op 10 september 2025, waar de minister, vertegenwoordigd door J.L.K. Hu en I.S.
Ijserinkhuijsen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding en besluitvorming

1. [appellante] is geboren op [geboortedatum] 1981 in Amsterdam. Bij geboorte verkreeg zij
de Turkse nationaliteit. Sinds 23 april 1996 heeft zij de Nederlandse en de Turkse
nationaliteit. Op 1 mei 2002 is [appellante] verhuisd naar Turkije. Op 20 april 2009 is aan haar
voor het laatst een Nederlands paspoort verstrekt. Op 11 mei 2022 heeft [appellante] een
aanvraag voor een Nederlands paspoort ingediend. De minister heeft geweigerd om deze
aanvraag in behandeling te nemen. Hij heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat
[appellante] ingevolge artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het
Nederlandschap (hierna: de RWN) het Nederlandschap niet meer bezit. Volgens de
minister heeft zij het Nederlandschap op 20 april 2019 van rechtswege verloren omdat zij
zowel de Nederlandse als de Turkse nationaliteit had, zij op dat moment gedurende een
onafgebroken periode van tien jaar hoofdverblijf heeft gehad in Turkije en van stuiting van
deze termijn op grond van artikel 15, vierde lid, van de RWN geen sprake is geweest. De
minister wijst er op dat de wijziging van de termijn van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder
c, van de RWN van tien naar dertien jaar die op 1 april 2022 in werking is getreden niet met
terugwerkende kracht is ingevoerd en niet geldt voor personen die voordien het
Nederlandschap al zijn verloren. Ook heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat hij
geen Unierechtelijke evenredigheidstoets kan uitvoeren bij paspoortaanvragen die zijn
ingediend na 1 april 2022. [appellante] moet hiervoor een optieverklaring afleggen in de zin
van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, van de RWN.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister op goede gronden heeft vastgesteld dat [appellante] op 20 april 2019 het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren. De verlenging van de termijn in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN van tien jaar naar dertien jaar die op 1 april 2022 heeft plaatsgevonden geldt niet voor [appellante]. Zij heeft het Nederlanderschap vóór de wetswijziging verloren en de RWN voorziet niet in een overgangsregeling. Dat zij haar paspoort niet kon verlengen vanwege de maatregelen tijdens de Covid-19-pandemie volgt de rechtbank niet, omdat zij haar Nederlanderschap al voor het uitbreken daarvan is verloren. De rechtbank heeft ook geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat hij vanaf 1 april 2022 in het kader van de paspoortaanvraagprocedure geen Unierechtelijke evenredigheidstoets kan uitvoeren. Als [appellante] vindt dat het verlies van het Unieburgerschap uit het oogpunt van het Unierecht onevenredige gevolgen voor haar heeft, dient zij een optieverklaring af te leggen zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, van de RWN. Zij heeft namelijk na inwerkingtreding van dit nieuwe optierecht haar aanvraag om een Nederlands paspoort ingediend, aldus de rechtbank.

Beoordeling van het hoger beroep

Verliestermijn

3. [appellante] betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij op 20 april 2019 van rechtswege het Nederlanderschap heeft verloren. Op 1 april 2022 is de RWN gewijzigd waarbij de termijn van tien jaar voor het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap is verlengd naar dertien jaar. Daar had de minister volgens [appellante] rekening mee moeten houden. Zij heeft binnen die termijn van dertien jaar, namelijk in 2020, geprobeerd een Nederlands paspoort aan te vragen, maar dat is vanwege de coronacrisis niet gelukt. Daardoor is de termijn gestuit, aldus [appellante].

4. Artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, en vierde lid, van de RWN luidde ten tijde van belang: "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, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, anders dan in een dienstverband met Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongehuwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband; [...]"

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

5. De wijziging van de termijn in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN per 1 april 2022 geldt niet met terugwerkende kracht. Dit betekent dat de verliestermijn pas vanaf 1 april 2022 dertien jaar bedraagt. Op 20 april 2019 gold nog een verliestermijn van tien jaar, waardoor [appellante] haar Nederlanderschap op die datum, na tien jaar onafgebroken hoofdverblijf buiten Nederland, heeft verloren. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellante] geen beroep kan doen op de wetswijziging van de RWN van 1 april 2022. Zie

hiervoor ook de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:444](#), rechtsoverweging 12.1. Daarom komt ook geen betekenis toe aan het betoog van [appellante] dat zij in 2020 heeft geprobeerd een paspoort aan te vragen. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat zij toen haar Nederlanderschap al was verloren. Het betoog slaagt niet.

Unierechtelijke evenredigheidstoets

6. [appellante] betoogt ook dat de rechtbank heeft miskend dat het verlies van het Nederlanderschap onevenredige gevolgen voor haar heeft. De minister had volgens [appellante] in de Unierechtelijke evenredigheidstoets moeten meewegen dat haar vader, zus en broer in Nederland wonen. Haar vader woont in een verzorgingstehuis en [appellante] wil haar vader graag bezoeken. Met het verlies van haar Nederlanderschap wordt dit haar bijzonder moeilijk gemaakt, aldus [appellante]. Ook wijst zij op de gevolgen voor haar minderjarige zoon, die niet in staat zal zijn naar Nederland te reizen en banden met zijn familie in Nederland op te bouwen en te onderhouden. Volgens haar was ten tijde van het verlies van het Nederlanderschap dan ook voorzienbaar dat zij haar Unieburgerrechten zou willen uitoefenen.

7. Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, van de RWN luidt: "1. Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het derde lid het Nederlanderschap: [...] p. de vreemdeling die het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren, 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. De herkrijging geschiedt met terugwerkende kracht tot en met het moment waarop het Nederlanderschap verloren ging. Het tweede lid is niet van toepassing".

8. De Afdeling stelt vast dat [appellante] het oordeel van de rechtbank dat zij voor het herkrijgen van het Nederlanderschap in verband met de onevenredige gevolgen daarvan de procedure van de optieverklaring moet doorlopen, omdat de Unierechtelijke evenredigheidstoets sinds 1 april 2022 niet meer in de paspoortprocedure wordt uitgevoerd, niet met zoveel woorden heeft bestreden. Nu zij echter ook in hoger beroep een beroep doet op het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel, beoordeelt de Afdeling of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister onder verwijzing naar de procedure voor de optieverklaring die toets in het besluit van 30 september 2022 achterwege mocht laten.

8.1. Als een betrokkene het Nederlanderschap verliest, en daarmee het Unieburgerschap zoals bedoeld in artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dan raakt diegene ook zijn Unierechten kwijt. Daarmee valt die situatie uit haar aard en wegens haar gevolgen binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Dan moet een lidstaat bij de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake nationaliteit het Unierecht en met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 september 2023, X, C-689/21, [ECLI:EU:C:2023:626](#), punt 30. Dat betekent dat bij het verlies van het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap altijd een Unierechtelijke evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd. Bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets wordt beoordeeld of het verlies van de nationaliteit van een lidstaat en daarmee het Unieburgerschap van een betrokkene in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen ervan uit het oogpunt van het Unierecht. Aan de hand van die gevolgen moet worden beoordeeld of het verlies van het Unieburgerschap strookt met het aantasten van Unierechten op een wijze die onevenredig is

aan de doelstelling die wordt nagestreefd door de nationale wetgever. Zie het arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

8.2. In geval van gebleken onevenredigheid moet de verloren nationaliteit, en daarmee het Unieburgerschap, met terugwerkende kracht kunnen worden herkregen wanneer de betrokkene een aanvraag indient voor een reisdocument of enig ander document waaruit hun nationaliteit blijkt (punt 48 van het Tjebbes-arrest). De Afdeling leidt uit het hiervoor genoemde arrest van het Hof van 5 september 2023, ECLI:EU:C:2023:626, af dat aan het onderzoek naar de gevolgen van nationaliteitsverlies met het oog op het behouden of herkrijgen ervan geen specifieke termijn is verbonden en dat het een aangelegenheid is van de interne orde van een lidstaat om de procedureregels hiervoor vast te stellen, mits deze regels het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen. De Afdeling citeert hieronder de punten 39 - 43 van dit arrest.

"39. 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 om in het individuele geval de gevolgen te onderzoeken die dat verlies voor de betrokken personen heeft vanuit het oogpunt van het Unierecht (arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 41).

40. 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 op een bepaalde leeftijd van rechtswege verloren gaat en dit verlies tevens het verlies van het Unieburgerschap met zich meebrengt, moeten kunnen onderzoeken welke gevolgen dat nationaliteitsverlies heeft en er in voorkomend geval voor moeten kunnen zorgen dat de betrokkene zijn nationaliteit behoudt of met terugwerkende kracht herkrijgt (zie in die zin arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 42).

41. In dit verband wordt in het Unierecht geen specifieke termijn opgelegd waarbinnen een verzoek om een dergelijk onderzoek te verrichten moet worden ingediend. Het is dus een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procedureregels vast te stellen die moeten zorgen voor de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen - in casu de aan het Unieburgerschap verbonden rechten - mits deze regels met name het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen doordat zij het in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen (zie in die zin arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, punt 5, en 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punt 46).

42. Tegen deze achtergrond heeft het Hof erkend dat het met het Unierecht verenigbaar is dat omwille van de rechtszekerheid redelijke vervaltermijnen worden vastgesteld. Dergelijke termijnen maken het in de praktijk immers niet onmogelijk of uiterst moeilijk om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen [arresten van 12 februari 2008, Kempster, C-2/06, EU:C:2008:78, punt 58, en 9 september 2020, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Afwijzing van een volgend verzoek - Termijn om beroep in te stellen), C-651/19, EU:C:2020:681, punt 53].

43. Hieruit volgt dat de lidstaten op grond van het rechtszekerheidsbeginsel kunnen verlangen dat een aanvraag tot behoud of herkrijging van de nationaliteit bij de bevoegde autoriteiten wordt ingediend binnen een redelijke termijn."

8.3. De minister heeft tot 1 april 2022 de Unierechtelijke evenredigheidstoets uitgevoerd in het kader van de paspoortaanvraagprocedure, omdat de RWN niet voorzag in een grondslag

om na van rechtswege verlies van het Nederlanderschap in concrete gevallen aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen, noch in een grondslag waarmee het Nederlanderschap met terugwerkende kracht kon worden herkregen. Per 1 april 2022 is de RWN gewijzigd en is in artikel 6, eerste lid, aanhef, en onder p, van de RWN een optierecht toegevoegd waarmee een persoon wiens Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan, dat Nederlanderschap onder bepaalde omstandigheden met terugwerkende kracht kan herkrijgen. Met dit optierecht wordt een exclusieve procedure beoogd om de in het Tjebbes-arrest bedoelde toetsing aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel te verrichten. Zie de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap om te voorzien in een grondslag voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in gevallen waarin het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan en in verlenging van de termijn voor van rechtswege verlies, Kamerstukken II 2020/21, 35859, nr. 3.

8.4. De Afdeling leidt uit de hiervoor genoemde arresten van het Hof af dat het Unierecht er op zichzelf niet aan in de weg staat dat de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap uitsluitend worden beoordeeld in een van de paspoortprocedure losstaande procedure, indien in de paspoortprocedure blijkt van het verlies van het Nederlanderschap, en daarmee van het Unieburgerschap, van rechtswege. De mogelijkheid om een optieverklaring af te leggen is in de RWN niet gebonden aan een termijn. Het is ook niet noodzakelijk om eerst de paspoortprocedure te doorlopen. [appellante] heeft geen aanknopingspunten aangereikt voor het oordeel dat het moeten afleggen van de optieverklaring ter beoordeling van de Unierechtelijke evenredigheid van de gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap het in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen. Ook in haar geval is daarvan niet gebleken. Zij heeft haar aanvraag om een paspoort op 11 mei 2022 gedaan en al in het primaire besluit van 31 mei 2022 is zij gewezen op de mogelijkheid om een optieverklaring af te leggen.

8.5. De rechtbank heeft gelet hierop terecht geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat hij vanaf 1 april 2022 in het kader van de paspoortaanvraagprocedure geen Unierechtelijke evenredigheidstoets kan uitvoeren. [appellante] dient daarvoor een optieverklaring af te leggen zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, van de RWN. [appellante] heeft dit oordeel van de rechtbank in hoger beroep als gezegd niet bestreden met argumenten. De door haar aangevoerde gronden zien op de omstandigheden die hadden moeten worden meegewogen in de Unierechtelijke evenredigheidstoets. Met deze aangevoerde gronden heeft zij geen aanknopingspunten aangereikt voor een ander oordeel.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

9. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

10. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D. Singh, griffier.

w.g. Willems

lid van de enkelvoudige kamer
w.g. Singh
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

990