

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 januari 2022 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikelen 20 en 21 VWEU – Werkingssfeer – Afstand van de nationaliteit van een lidstaat met het oog op het verkrijgen van de nationaliteit van een andere lidstaat overeenkomstig de toezegging van laatstgenoemde lidstaat om de betrokkene te naturaliseren – Intrekking van die toezegging om redenen van openbare orde of openbare veiligheid – Evenredigheidsbeginsel – Staatloosheid”

In zaak C-118/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 13 februari 2020, ingekomen bij het Hof op 3 maart 2020, in de procedure

JY

tegen

Wiener Landesregierung,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (rapporteur), S. Rodin en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 maart 2021,

gelet op de opmerkingen van:

- JY, vertegenwoordigd door G. Klammer en E. Daigneault, Rechtsanwältin,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll en E. Samoilova als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, N. Vincent en D. Dubois als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. M. Hoogveld als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Grünheid en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 juli 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft in wezen de uitlegging van artikel 20 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen JY en de Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen, Oostenrijk) over het besluit van laatstgenoemde instantie om de aan JY gedane toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit in te trekken en haar verzoek tot verkrijging van die nationaliteit af te wijzen.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

Verdrag tot beperking der staatloosheid

- 3 Artikel 7, lid 2, van het Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, dat op 30 augustus 1961 te New York is vastgesteld en in werking is getreden op 13 december 1975 (hierna: „Verdrag beperking staatloosheid”), bepaalt:

„Hij die de nationaliteit van een verdragsluitende staat bezit en een verzoek tot naturalisatie in een ander land heeft ingediend, verliest zijn nationaliteit niet, tenzij hij de nationaliteit van dat andere land verkrijgt of de verzekering heeft ontvangen die te zullen verkrijgen.”

Europees Verdrag inzake nationaliteit

- 4 Het Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat op 6 november 1997 in het kader van de Raad van Europa is vastgesteld en in werking is getreden op 1 maart 2000, is sinds laatstgenoemde datum van toepassing op de Republiek Oostenrijk.

- 5 Artikel 4 („Beginselen”) van dat verdrag luidt als volgt:

„De regels inzake nationaliteit van elke staat die partij is, moeten zijn gebaseerd op de volgende beginselen:

- a iedereen heeft recht op een nationaliteit;
- b staatloosheid dient te worden vermeden;

[...]”

- 6 Artikel 7 („Verlies van de nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de staat die partij is”) van dat verdrag bepaalt:

„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:

- a vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit;
- b verkrijging van de nationaliteit van de staat die partij is, door middel van aan de aanvrager toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit;

[...]

d gedrag dat de essentiële belangen van de staat die partij is, ernstig schaadt;

[...]

3 Een staat die partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit ingevolge het eerste en tweede lid van dit artikel indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen genoemd in het eerste lid, letter b, van dit artikel."

7 Artikel 8 („Verlies van de nationaliteit op initiatief van het individu”) van datzelfde verdrag bepaalt in lid 1:

„Elke staat die partij is, staat toe dat personen afstand doen van hun nationaliteit, mits zij daardoor niet staatloos worden."

8 Artikel 15 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit luidt:

„De bepalingen van dit Verdrag leggen geen beperking op aan het recht van een staat die partij is, om in zijn nationale wetgeving vast te stellen of:

a zijn onderdanen die de nationaliteit van een andere staat verkrijgen of bezitten, zijn nationaliteit behouden of verliezen;

b de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit onderworpen is aan het doen van afstand of het verlies van een andere nationaliteit."

9 Artikel 16 van dat verdrag luidt:

„Een staat die partij is, stelt het doen van afstand of het verlies van een andere nationaliteit niet als voorwaarde voor de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit, wanneer het doen van afstand of het verlies niet mogelijk is of niet in redelijkheid kan worden vereist."

Unierecht

10 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;

[...]"

Oostenrijks recht

11 In § 10 van het Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (nationaliteitswet van 1985) (BGBl. 311/1985), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „StbG”), is bepaald:

„(1) Behoudens andersluidende bepaling (in deze federale wet, kan de nationaliteit slechts aan een vreemdeling worden toegekend indien hij

[...]

6. door het gedrag dat hij tot dusver heeft vertoond, garandeert dat hij positief staat tegenover de Republiek en geen gevaar voor de openbare rust, orde en veiligheid vormt, noch in artikel 8, lid 2, [van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)] genoemde andere algemene belangen in gevaar brengt;

[...]

- (2) De nationaliteit kan niet aan een vreemdeling worden toegekend indien hij

[...]

2. meer dan eens wegens een bijzonder zware bestuursrechtelijke overtreding [...] onherroepelijk is veroordeeld [...]

[...]

- (3) De nationaliteit kan niet aan een vreemdeling met een vreemde nationaliteit worden toegekend indien hij

1. verzuimt de handelingen te verrichten die nodig zijn om niet langer de nationaliteit van zijn herkomststaat te bezitten, ofschoon hij die handelingen kan verrichten en dat in redelijkheid van hem kan worden verlangd [...]

[...]”

12 In § 20, leden 1 tot en met 3, StbG is bepaald:

„(1) De toekenning van de nationaliteit dient in eerste instantie aan een vreemdeling te worden toegezegd, mits hij binnen twee jaar aantoont dat hij niet langer de nationaliteit van zijn herkomststaat bezit, wanneer

1. hij niet staatloos is;
2. [...] en
3. het hem door de toezegging mogelijk wordt gemaakt of gemakkelijker kan worden gemaakt om de nationaliteit van zijn herkomststaat op te geven.

(2) De toezegging dient te worden ingetrokken wanneer de vreemdeling, met uitzondering van § 10, lid 1, punt 7, niet meer voldoet aan alle voorwaarden voor toekenning van de nationaliteit.

(3) De nationaliteit waarvan de toekenning werd toegezegd, moet worden toegekend zodra de vreemdeling

1. niet langer de nationaliteit van zijn herkomststaat bezit, of
2. aantoont dat de handelingen die nodig zijn om de nationaliteit van zijn herkomststaat op te geven, onmogelijk door hem konden worden verricht of dat zij redelijkerwijs niet van hem konden worden verlangd.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 13 Bij schrijven van 15 december 2008 heeft JY, destijds Ests staatsburger, verzocht om toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit.
- 14 Bij besluit van 11 maart 2014 heeft de Niederösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) JY overeenkomstig met name § 20 StbG de toezegging gedaan dat haar de Oostenrijkse nationaliteit zou worden toegekend indien zij binnen een termijn van twee jaar zou aantonen dat zij niet langer de nationaliteit van de Republiek Estland had.
- 15 JY, die inmiddels haar hoofdverblijf had verplaatst naar Wenen (Oostenrijk), heeft binnen de termijn van twee jaar de bevestiging door de Republiek Estland overgelegd waaruit bleek dat zij overeenkomstig een besluit van de regering van deze lidstaat van 27 augustus 2015 niet langer de Estse nationaliteit bezat. Sindsdien is JY staatloos.
- 16 Bij besluit van 6 juli 2017 heeft de Wiener Landesregierung, die inmiddels bevoegd was geworden voor de behandeling van de aanvraag van JY, het besluit van de Niederösterreichische Landesregierung van 11 maart 2014 ingetrokken overeenkomstig § 20, lid 2, StbG en de aanvraag van JY tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit afgewezen op grond van § 10, lid 1, punt 6, van deze wet.
- 17 De Wiener Landesregierung motiveerde haar besluit met het argument dat JY twee ernstige bestuursrechtelijke overtredingen had begaan nadat haar was toegezegd dat zij de Oostenrijkse nationaliteit zou krijgen, te weten het niet aanbrengen van een keuringsvignet op haar voertuig en het onder invloed van alcohol besturen van een motorvoertuig, en het argument dat zij bovendien acht bestuursrechtelijke overtredingen had begaan in de periode van 2007 tot 2013, dus voordat zij die toezegging kreeg. Bijgevolg voldeed JY volgens deze bestuurlijke instantie niet langer aan de in § 10, lid 1, punt 6, StbG gestelde voorwaarden voor toekenning van de nationaliteit.
- 18 Bij vonnis van 23 januari 2018 heeft het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) het beroep van JY tegen dat besluit afgewezen. Na te hebben opgemerkt dat de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit overeenkomstig § 20, lid 2, StbG ook kan worden ingetrokken wanneer, zoals in casu, zich een weigeringsgrond voordoet na overlegging van het bewijs betreffende het verlies van de eerdere nationaliteit, heeft deze rechterlijke instantie benadrukt dat JY twee ernstige bestuursrechtelijke overtredingen had begaan waarbij in het eerste geval de bescherming van de verkeersveiligheid in het geding was gekomen en in het tweede geval de veiligheid van andere weggebruikers ernstig in gevaar was gebracht. Volgens het Verwaltungsgericht Wien maakten deze twee ernstige bestuursrechtelijke overtredingen tezamen met de acht bestuursrechtelijke overtredingen die JY tussen 2007 en 2013 had begaan, het niet langer mogelijk om met betrekking tot JY een gunstige prognose voor de toekomst te geven in de zin van § 10, lid 1, punt 6, van deze wet. Het langdurige verblijf van JY in Oostenrijk en haar beroepsmatige en persoonlijke integratie in die lidstaat doen geen afbreuk aan die conclusie, aldus die rechterlijke instantie.
- 19 Het Verwaltungsgericht Wien was voorts van oordeel dat, gelet op die overtredingen, het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit evenredig was in het licht van het Verdrag beperking staatloosheid. Tevens werd geoordeeld dat het hoofdgeding niet onder het Unierecht viel.
- 20 JY heeft tegen dit vonnis beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).
- 21 De verwijzende rechter wijst erop dat de Oostenrijkse nationaliteitswetgeving onder meer berust op de gedachte dat meerdere nationaliteiten zo mogelijk moeten worden vermeden. Teneinde staatloosheid te vermijden staan verschillende buitenlandse rechtsstelsels bovendien niet toe dat de nationaliteitsverhouding wordt ontbonden voordat een nieuwe nationaliteit is verkregen. Vereist is evenwel niet dat die andere nationaliteit (in casu de Oostenrijkse nationaliteit) ook eerst wordt verworven. De toezegging dat deze zal worden toegekend, is voldoende, aldus de verwijzende rechter.

- 22 Hij geeft verder aan dat de in § 20, lid 1, StbG bedoelde toezegging een recht op toekenning van de nationaliteit doet ontstaan dat slechts afhankelijk is van het bewijs van de ontbinding van de buitenlandse nationaliteitsverhouding. Krachtens § 20, lid 2, van deze wet moet deze toezegging echter worden ingetrokken wanneer de vreemdeling niet langer aan een van de voorwaarden voor de toekenning voldoet.
- 23 In casu benadrukt de verwijzende rechter dat, gelet op de bestuursrechtelijke overtredingen die JY had begaan vóór en nadat de toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit haar was toegezegd, naar Oostenrijks recht overeenkomstig § 20, lid 2, StbG was voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van deze toezegging, aangezien de betrokkene niet meer voldeed aan een vereiste voor de toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, namelijk de voorwaarde van § 10, lid 1, punt 6, van die wet.
- 24 De vraag rijst echter of de situatie van JY, gelet op de aard en de gevolgen ervan, onder het Unierecht valt en of de bevoegde bestuurlijke instantie bij de vaststelling van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit dit recht, en in het bijzonder het daarin neergelegde evenredigheidsbeginsel, moest eerbiedigen.
- 25 In dit verband is de verwijzende rechter, net als het Verwaltungsgericht Wien, van oordeel dat een dergelijke situatie niet onder het Unierecht valt.
- 26 Op de datum van vaststelling van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde intrekkingbesluit – de datum die bepalend is voor de toetsing of het vonnis van het Verwaltungsgericht Wien juist is geweest – had JY immers niet langer de hoedanigheid van Unieburger. Anders dan in de situaties die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), en 12 maart 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189), vloeit het verlies van het Unieburgerschap bijgevolg niet noodzakelijkerwijs voort uit dit besluit. Integendeel, door de intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit en de afwijzing van het verzoek tot toekenning van deze nationaliteit heeft JY – aldus de verwijzende rechter – het voorwaardelijk verworven recht verloren om opnieuw het Unieburgerschap te verkrijgen, een burgerschap waarvan zij uit eigen beweging eerder afstand had gedaan.
- 27 Indien een geval als dat van JY wel onder het Unierecht zou vallen, vraagt de verwijzende rechter zich af of de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties overeenkomstig de rechtspraak van het Hof moeten nagaan of de intrekking van de toezegging tot toekenning van de betrokken nationaliteit, die eraan in de weg staat dat het Unieburgerschap opnieuw wordt verkregen, vanuit het oogpunt van het Unierecht verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de gevolgen daarvan voor de situatie van de betrokkene. De verwijzende rechter is van oordeel dat in dat geval een dergelijke evenredigheidstoetsing logisch zou zijn en vraagt zich in casu af of het enkele feit dat JY afstand heeft gedaan van haar Unieburgerschap door uit eigen beweging een einde te maken aan wat de grondslag vormde van de nationaliteitsverhouding, namelijk haar bijzondere band van solidariteit en loyaliteit met Estland en de wederkerigheid van rechten en plichten met die lidstaat (zie in die zin arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 33), in dit verband beslissend is.
- 28 Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Valt de situatie waarin een natuurlijke persoon die, zoals verzoekster tot *Revision* in het hoofdgeding, afstand heeft gedaan van zijn nationaliteit van één enkele lidstaat van de Europese Unie en dus ook van het Unieburgerschap, om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen op grond van de toezegging dat de gevraagde nationaliteit hem zal worden toegekend, en wiens mogelijkheid om het Unieburgerschap opnieuw te verkrijgen vervolgens door de intrekking van deze toezegging wordt weggenomen, binnen de werkingssfeer van het Unierecht wegens de aard en de gevolgen van die situatie, zodat bij de intrekking van de toezegging tot toekenning het Unierecht moet worden geëerbiedigd?

Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt:

- 2) Moeten de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties in het kader van de beslissing over de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit van de lidstaat nagaan of de intrekking van de toezegging – waardoor het Unieburgerschap niet opnieuw kan worden verkregen –, gelet op de gevolgen daarvan voor de situatie van de betrokkene, vanuit het oogpunt van het Unierecht verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de situatie van een persoon die de nationaliteit van slechts één lidstaat bezit, afstand doet van die nationaliteit en daardoor het Unieburgerschap verliest om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen ingevolge de door de autoriteiten van die lidstaat gedane toezegging dat hem deze nationaliteit zal worden toegekend, wegens de aard en gevolgen van deze situatie onder het Unierecht valt wanneer die toezegging wordt ingetrokken en die persoon daardoor niet opnieuw het Unieburgerschap kan verkrijgen.
- 30 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat overeenkomstig § 20, lid 1, StbG een vreemdeling die aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden voldoet, de toezegging krijgt dat hij de Oostenrijkse nationaliteit zal verkrijgen indien hij binnen een termijn van twee jaar aantoonbaar dat hij niet langer de nationaliteit van zijn herkomstland bezit. Als voorwaarde voor de verkrijging van de Oostenrijkse nationaliteit ingevolge een dergelijke toezegging geldt in het kader van de naturalisatieprocedure dus dat die vreemdeling eerst zijn vorige nationaliteit verliest.
- 31 Bijgevolg vloeit het – op zijn minst voorlopige – verlies van het Unieburgerschap van een persoon als JY, die uitsluitend de nationaliteit van zijn herkomstlidstaat bezit en een naturalisatieprocedure heeft gestart om de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen, in eerste instantie rechtstreeks voort uit het feit dat de regering van de herkomstlidstaat op verzoek van deze persoon de nationaliteitsband met die persoon heeft ontbonden.
- 32 Pas in tweede instantie leidt het besluit van de bevoegde Oostenrijkse autoriteiten om de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit in te trekken tot het definitieve verlies van het Unieburgerschap van een dergelijke persoon.
- 33 Derhalve was JY reeds staatloos geworden en had zij dus reeds haar hoedanigheid van Unieburger verloren op de datum waarop volgens de verwijzende rechter de gegrondheid van het bij hem ingestelde beroep moet worden onderzocht, namelijk de datum van het besluit om de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit in te trekken.
- 34 Die rechter en de Oostenrijkse regering leiden hieruit af dat de situatie in het hoofdgeding niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt en wijzen er in dit verband op dat deze situatie verschilt van de situaties die hebben geleid tot de arresten van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), en 12 maart 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 In de eerste plaats moet evenwel worden opgemerkt dat in een situatie als die van JY het verlies van het Unieburgerschap weliswaar voortvloeit uit het feit dat de herkomstlidstaat van de betrokken persoon op diens verzoek de nationaliteitsband met deze persoon heeft ontbonden, maar dat dit verzoek was ingediend in het kader van een naturalisatieprocedure die ertoe strekte om de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen en het gevolg is van het feit dat die persoon, rekening houdend met de gedane toezegging met betrekking tot die nationaliteit, heeft voldaan aan de vereisten van zowel het StbG als het toezeggingsbesluit.
- 36 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat een persoon als JY vrijwillig afstand heeft gedaan van het Unieburgerschap. Integendeel, gelet op het feit dat de gastlidstaat de toezegging had

gedaan dat aan JY de nationaliteit van die lidstaat zou worden toegekend, had het verzoek tot ontbinding van de nationaliteitsband met de lidstaat waarvan zij onderdaan was, tot doel haar in staat te stellen te voldoen aan een voorwaarde voor de verkrijging van die nationaliteit en, na verkrijging daarvan, het Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten te blijven genieten.

- 37 In de tweede plaats dient in herinnering te worden gebracht dat elke lidstaat volgens het internationale recht bevoegd is om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, en dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften in kwestie het Unierecht moeten eerbiedigen (arrest van 14 december 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Voorts verleent artikel 20, lid 1, VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de hoedanigheid van Unieburger, die volgens vaste rechtspraak de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn [arrest van 15 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 39 Wanneer de bevoegde autoriteiten van de gastlidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure de toezegging tot toekenning van de nationaliteit van die staat intrekken, verkeert de betrokkene die slechts de nationaliteit van één andere lidstaat bezat en zijn oorspronkelijke nationaliteit heeft opgegeven om aan de vereisten van deze procedure te voldoen, zich echter in een situatie waarin hij de rechten die hij aan zijn hoedanigheid van Unieburger ontleent, niet langer kan doen gelden.
- 40 Bijgevolg heeft een dergelijke procedure in haar geheel, ook al is er een besluit vereist van een andere lidstaat dan die waarvan de nationaliteit wordt gevraagd, gevolgen voor de hoedanigheid die artikel 20 VWEU toekent aan de onderdanen van de lidstaten. Deze procedure kan er namelijk toe leiden dat een persoon die zich in een situatie als die van JY bevindt alle aan die hoedanigheid verbonden rechten verliest, ook al bezat deze persoon de nationaliteit van een lidstaat en daarmee de hoedanigheid van Unieburger toen de naturalisatieprocedure werd gestart.
- 41 In de derde plaats staat vast dat JY, als Ests staatsburger, gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer en verblijf op grond van artikel 21, lid 1, VWEU door zich te vestigen in Oostenrijk, waar zij sinds meerdere jaren verblijft.
- 42 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de rechten die artikel 21, lid 1, VWEU aan een burger van de Unie verleent met name de geleidelijke integratie van de betrokken Unieburger in de samenleving van de gastlidstaat beogen te bevorderen (arrest van 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 56).
- 43 De logica van geleidelijke integratie die aan deze bepaling van het VWEU ten grondslag ligt, vereist dus dat de situatie van een Unieburger die rechten op grond van die bepaling heeft verworven doordat hij zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie heeft uitgeoefend en die niet alleen het genot van die rechten maar ook de hoedanigheid van Unieburger dreigt te verliezen, ook al heeft hij door naturalisatie in de gastlidstaat getracht om zich beter in de samenleving van die staat te integreren, binnen de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen over het Unieburgerschap valt.
- 44 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de situatie van een persoon die de nationaliteit van slechts één lidstaat bezit, afstand doet van die nationaliteit en daardoor het Unieburgerschap verliest teneinde de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen ingevolge de door de autoriteiten van die lidstaat gedane toezegging dat hem deze nationaliteit zal worden toegekend, wegens de aard en gevolgen van deze situatie onder het Unierecht valt wanneer die toezegging wordt ingetrokken en die persoon daardoor niet opnieuw het Unieburgerschap kan verkrijgen.

Tweede vraag

- 45 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties van de gastlidstaat moeten nagaan of het besluit om de toezegging tot toekenning van de nationaliteit van die lidstaat in te trekken, waardoor de betrokken persoon het Unieburgerschap definitief verliest, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de gevolgen van dit besluit voor de situatie van die persoon.
- 46 Zoals in punt 38 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet de hoedanigheid van Unieburger die door artikel 20, lid 1, VWEU wordt verleend aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten zijn. Artikel 20, lid 2, onder a), VWEU bepaalt in dit verband dat Unieburgers de rechten genieten en de plichten hebben die bij de Verdragen zijn bepaald en dat zij onder andere het recht hebben om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.
- 47 Wanneer een lidstaat op grond van zijn bevoegdheid om de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit vast te stellen, in het kader van een naturalisatieprocedure van een Unieburger verlangt dat hij afziet van de nationaliteit van zijn herkomstlidstaat, kunnen de rechten die deze Unieburger aan artikel 20 VWEU ontleent slechts worden uitgeoefend en nuttig effect hebben indien hij op geen enkel moment zijn primaire hoedanigheid van Unieburger dreigt te verliezen louter vanwege het feit dat hij die procedure ten uitvoer legt.
- 48 Elk – zelfs maar tijdelijk – verlies van die hoedanigheid ontnemt de betrokkene immers voor onbepaalde tijd de mogelijkheid om alle aan die hoedanigheid ontleende rechten te genieten.
- 49 In dit verband zij eraan herinnerd dat de uit het Unierecht voortvloeiende beginselen over de bevoegdheid van de lidstaten inzake nationaliteit en hun verplichting om bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht te eerbiedigen, zowel gelden voor de gastlidstaat als voor de lidstaat van de vroegere nationaliteit (zie in die zin arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 62).
- 50 Hieruit volgt dat wanneer een onderdaan van een lidstaat verzoekt om van zijn nationaliteit te worden ontheven om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen en zo het Unieburgerschap te kunnen blijven genieten, de herkomstlidstaat geen definitief besluit over de intrekking van de nationaliteit mag nemen op basis van een door die andere lidstaat aan de betrokkene gedane toezegging tot toekenning van diens nationaliteit zonder ervoor te zorgen dat dit besluit pas in werking treedt nadat de nieuwe nationaliteit daadwerkelijk is verkregen.
- 51 Wanneer het Unieburgerschap echter reeds tijdelijk is verloren doordat de herkomstlidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure de betrokkene zijn nationaliteit heeft ontnomen voordat deze daadwerkelijk de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verkregen, rust de verplichting om de nuttige werking van artikel 20 VWEU te verzekeren in de eerste plaats op laatstgenoemde lidstaat. Deze verplichting geldt in het bijzonder wanneer die lidstaat besluit de eerder aan die persoon gedane toezegging tot toekenning van de nationaliteit in te trekken, aangezien dit besluit tot gevolg kan hebben dat het verlies van het Unieburgerschap definitief wordt. Een dergelijk besluit kan dus alleen om gegronde redenen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel worden genomen.
- 52 Het Hof heeft in dit verband opgemerkt dat het rechtmatig is dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen (arresten van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 51, en 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 33).
- 53 Zoals de Oostenrijkse regering heeft opgemerkt en zoals blijkt uit § 10, lid 3, StbG, heeft die wet in casu met name tot doel te voorkomen dat een en dezelfde persoon meerdere nationaliteiten bezit. § 20,

lid 1, van die wet maakt deel uit van de bepalingen waarmee juist wordt beoogd om dat doel te bereiken.

- 54 Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt dat het rechtmatig is dat een lidstaat, zoals de Republiek Oostenrijk, bij de uitoefening van zijn bevoegdheid om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van zijn nationaliteit te bepalen, van oordeel is dat de ongewenste gevolgen van het bezit van meerdere nationaliteiten moeten worden vermeden.
- 55 De principiële legitimiteit van deze doelstelling vindt steun in artikel 15, onder b), van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, volgens hetwelk de bepalingen van dat verdrag geen beperking inhouden van het recht van een staat die partij is, om in zijn nationale wetgeving vast te stellen of de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit onderworpen is aan het doen van afstand of het verlies van een andere nationaliteit. Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, wordt deze legitimiteit verder bevestigd door artikel 7, lid 2, van het Verdrag beperking staatloosheid, volgens hetwelk een persoon die de nationaliteit van een verdragsluitende staat bezit en een verzoek tot naturalisatie in een ander land heeft ingediend, zijn nationaliteit niet verliest, tenzij hij de nationaliteit van dat andere land verkrijgt of de verzekering heeft ontvangen die te zullen verkrijgen.
- 56 Ten tweede voorziet § 20, lid 2, StbG in de intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit wanneer de betrokkene niet langer voldoet aan ook maar één van de voorwaarden voor de toekenning ervan. Tot die voorwaarden behoort de in § 10, lid 1, punt 6, van deze wet vastgestelde voorwaarde dat de betrokkene door het gedrag dat hij tot dusver heeft vertoond, garandeert dat hij positief staat tegenover de Republiek Oostenrijk en geen gevaar voor de openbare rust, orde en veiligheid vormt, noch in artikel 8, lid 2, EVRM genoemde andere algemene belangen in gevaar brengt.
- 57 Het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit op grond dat de betrokkene niet positief staat tegenover de lidstaat waarvan hij de nationaliteit wenst te verkrijgen en dat zijn gedrag de openbare orde en veiligheid van die lidstaat in gevaar kan brengen, berust op een reden van algemeen belang (zie naar analogie arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 51).
- 58 Gelet op het belang dat het primaire recht hecht aan de hoedanigheid van Unieburger, die – zoals in de punten 38 en 46 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht – de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten vormt, staat het evenwel aan de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties om na te gaan of het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit 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, wanneer dat besluit leidt tot het verlies van het Unieburgerschap en van de daaruit voortvloeiende rechten (zie naar analogie arresten van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 55 en 56, en 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 40).
- 59 De toetsing aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel houdt in dat de individuele situatie van de betrokkene en eventueel de situatie van zijn gezin worden beoordeeld om te bepalen of het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit, wanneer dat besluit leidt tot het verlies van het Unieburgerschap, 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 (zie naar analogie arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 44).
- 60 In dit verband dient met name te worden nagegaan of het besluit gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door de betrokkene gepleegde feiten en van de mogelijkheid voor deze persoon om zijn

vroegere nationaliteit terug te krijgen (zie naar analogie arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 56).

- 61 Bij die evenredigheidstoetsing dienen de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties zich er voorts van te vergewissen dat een dergelijk besluit verenigbaar is met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „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 in voorkomend geval moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van dit Handvest erkende belang van het kind (zie naar analogie arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Wat in casu in de eerste plaats de mogelijkheid voor JY betreft om opnieuw de Estse nationaliteit te verkrijgen, moet de verwijzende rechter rekening houden met het feit dat uit de door de Estse regering ter terechtzitting verstrekte gegevens blijkt dat het Estse recht vereist dat de persoon die de ontbinding van de staatsband met de Republiek Estland heeft verkregen, met name acht jaar in die lidstaat verblijft om opnieuw de nationaliteit van deze lidstaat te kunnen verkrijgen.
- 63 Niettemin dient te worden benadrukt dat een lidstaat niet kan worden belet de toezegging tot toekenning van zijn nationaliteit in te trekken op de enkele grond dat de betrokkene, die niet meer aan de voorwaarden voor verkrijging van die nationaliteit voldoet, de nationaliteit van zijn herkomstlidstaat slechts moeilijk zal kunnen terugkrijgen (zie naar analogie arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 57).
- 64 Wat in de tweede plaats de ernst van de door JY begane overtredingen betreft, blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat haar wordt verweten dat zij na de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit twee ernstige bestuursrechtelijke overtredingen heeft begaan, te weten het niet aanbrengen van een keuringsvignet op haar voertuig en het onder invloed van alcohol besturen van een motorvoertuig, alsmede dat zij, voordat deze toezegging werd gedaan, tevens acht bestuursrechtelijke overtredingen had begaan in de periode van 2007 tot 2013.
- 65 Wat ten eerste die acht bestuursrechtelijke overtredingen betreft, moet worden opgemerkt dat zij bekend waren op de datum waarop die toezegging werd gedaan en niet in de weg stonden aan de toekenning ervan. Deze overtredingen kunnen dus niet meer in aanmerking worden genomen als grondslag voor het besluit tot intrekking van die toezegging.
- 66 Wat ten tweede de twee bestuursrechtelijke overtredingen betreft die JY na de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit heeft begaan, is volgens het Verwaltungsgericht Wien hiermee respectievelijk „de bescherming van de verkeersveiligheid in het geding gekomen” en „de veiligheid van andere weggebruikers ernstig in gevaar gebracht”. Volgens de verwijzende rechter vormt die laatste overtreding een „zwaarwegende overtreding van de regels ter bescherming van de verkeersregeling en de verkeersveiligheid” en kan deze overtreding „louter op zich ertoe [...] leiden dat niet is voldaan aan de toekenningsvoorwaarde van § 10, lid 1, punt 6, [StbG,] zonder dat het bloedalcoholgehalte daarbij beslissend is”.
- 67 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Oostenrijkse regering erop gewezen dat volgens vaste rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof bij de procedure van § 20, lid 2, StbG, gelezen in samenhang met § 10, lid 1, punt 6, van deze wet, rekening moet worden gehouden met het algehele gedrag van de aanvrager van de nationaliteit, in het bijzonder met de door hem begane overtredingen. De beslissende vraag is volgens die rechtspraak of er sprake is van wederrechtelijke handelingen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de aanvrager ook in de toekomst essentiële bepalingen ter bescherming van het leven, de gezondheid, de openbare veiligheid, rust en orde of andere rechtsbelangen als bedoeld in artikel 8, lid 2, EVRM niet zal eerbiedigen.

- 68 In dit verband zij eraan herinnerd dat de begrippen „openbare orde” en „openbare veiligheid”, wanneer zij dienen als rechtvaardiging voor een besluit dat tot gevolg heeft dat onderdanen van de lidstaten hun door artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van Unieburger verliezen, strikt moeten worden uitgelegd en dat de draagwijdte ervan niet eenzijdig door de lidstaten zonder controle van de instellingen van de Unie kan worden bepaald (zie naar analogie arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 82).
- 69 Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip „openbare orde” hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Wat het begrip „openbare veiligheid” betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit begrip zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, risico’s voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen (arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 In casu moet worden opgemerkt dat, gelet op de aard en de ernst van de twee in punt 66 van het onderhavige arrest genoemde bestuursrechtelijke overtredingen en op de eis dat de begrippen „openbare orde” en „openbare veiligheid” strikt worden uitgelegd, niet blijkt dat JY een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast of afbreuk doet aan de openbare veiligheid van de Republiek Oostenrijk. Het is juist dat deze overtredingen een schending vormen van de bepalingen inzake de wegenverkeerswet die afbreuk doet aan de veiligheid van het wegverkeer. Zowel uit de door JY ingediende schriftelijke opmerkingen als uit het antwoord van de Oostenrijkse regering op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag blijkt echter dat deze twee bestuursrechtelijke overtredingen, die overigens hebben geleid tot relatief geringe geldboeten van respectievelijk 112 EUR en 300 EUR, niet konden leiden tot de intrekking van het rijbewijs van JY en dus tot een verbod voor JY om een motorvoertuig op de openbare weg te besturen.
- 71 Overtredingen van de wegenverkeerswet die slechts met bestuursrechtelijke geldboeten worden bestraft, kunnen niet worden geacht aan te tonen dat de voor deze overtredingen verantwoordelijke persoon een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid die kan rechtvaardigen dat hij zijn hoedanigheid van Unieburger definitief verliest. Dit geldt te meer daar deze overtredingen in casu hebben geleid tot geringe bestuursrechtelijke geldboeten en niet tot gevolg hadden dat JY niet langer een motorvoertuig op de openbare weg mocht besturen.
- 72 Voor het overige moet hieraan worden toegevoegd dat, indien de verwijzende rechter zou vaststellen dat de Oostenrijkse nationaliteit reeds aan de betrokkene was verleend overeenkomstig de toezegging tot toekenning van die nationaliteit, dergelijke overtredingen op zich niet tot intrekking van de naturalisatie zouden kunnen leiden.
- 73 Aangezien het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, dat ertoe leidt dat het verlies van het Unieburgerschap definitief wordt, belangrijke gevolgen heeft voor de situatie van JY en in het bijzonder voor de normale ontwikkeling van haar gezins- en beroepsleven, staat dat besluit dan ook niet in verhouding tot de ernst van de door die persoon begane overtredingen.
- 74 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties van de gastlidstaat moeten nagaan of het besluit om de toezegging tot toekenning van de nationaliteit van die lidstaat in te trekken, waardoor de betrokken persoon het Unieburgerschap definitief verliest, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de gevolgen van dit besluit voor de situatie van die persoon. Aan dit vereiste van verenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel is niet voldaan wanneer een dergelijk besluit is gebaseerd op

bestuursrechtelijke verkeersovertredingen die volgens het toepasselijke nationale recht slechts leiden tot een geldelijke sanctie.

Kosten

- 75 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:

- 1) **De situatie van een persoon die de nationaliteit van slechts één lidstaat bezit, afstand doet van die nationaliteit en daardoor het Unieburgerschap verliest teneinde de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen ingevolge de door de autoriteiten van die lidstaat gedane toezegging dat hem deze nationaliteit zal worden toegekend, valt door de aard en gevolgen van deze situatie onder het Unierecht wanneer die toezegging wordt ingetrokken en die persoon daardoor niet opnieuw het Unieburgerschap kan verkrijgen.**
- 2) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties van de gastlidstaat moeten nagaan of het besluit om de toezegging tot toekenning van de nationaliteit van die lidstaat in te trekken, waardoor de betrokken persoon het Unieburgerschap definitief verliest, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de gevolgen van dit besluit voor de situatie van die persoon. Aan dit vereiste van verenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel is niet voldaan wanneer een dergelijk besluit is gebaseerd op bestuursrechtelijke verkeersovertredingen die volgens het toepasselijke nationale recht slechts leiden tot een geldelijke sanctie.**

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.