CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 1 juli 2021 [1]

Zaak C-118/20

JY
in aanwezigheid van
Wiener Landesregierung

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese 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 laatstbedoelde lidstaat om de betrokkene te naturaliseren – Intrekking van die toezegging om redenen van openbare orde – Staatloosheid – Criteria voor het verkrijgen van de nationaliteit – Evenredigheid”

Inhoud

I. Inleiding . . . 3

II. Toepasselijke bepalingen . . . 3

A. Internationaal recht . . . 3

1. Verdrag tot beperking der staatloosheid . . . 3

2. Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit . . . 4

3. Europees verdrag inzake nationaliteit . . . 4

B. Unierecht . . . 6

C. Oostenrijks recht . . . 6

III. Feiten van het hoofdgeding, procedure bij het Hof en prejudiciële vragen . . . 7

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

IV. Juridische analyse 10

A. Opmerkingen vooraf 10

B. Eerste prejudiciële vraag: valt de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het Unierecht? 11

1. Relevante rechtspraak van het Hof betreffende het verlies van het Unieburgerschap . . . 12

a) Arrest Micheletti e.a.: de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van de verkrijging en het verlies van de nationaliteit moet met inachtneming van het Unierecht worden uitgeoefend 12

b) Arresten Rottmann en Tjebbes e.a.: bevestiging en verduidelijking van het in het arrest Micheletti geformuleerde beginsel 13

2. Gevolgen van het litigieuze besluit vanuit het oogpunt van het Unierecht 15

a) Toepassing van de uit de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. voortvloeiende beginselen op de situatie in het hoofdgeding 15

b) Rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest Ruiz Zambrano: ontzegging van het effectieve genot van de essentie van de rechten die aan de hoedanigheid van Unieburger worden ontleend 18

c) Arrest Lounes: de logica van geleidelijke integratie 18

3. Besluit van de Republiek Estland waarbij JY haar nationaliteit is verloren 19

C. Tweede prejudiciële vraag: verenigbaarheid van het litigieuze besluit met het evenredigheidsbeginsel 21

1. Doel van algemeen belang dat wordt nagestreefd met de regeling waarop het litigieuze besluit is gebaseerd 22

2. Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen van het litigieuze besluit voor de situatie van JY 23

a) Omstandigheden die verband houden met de individuele situatie van de betrokkene 24

1) Aard van de strafbare feiten 24

2) Tijd die is verstreken tussen de datum waarop de toezegging is gedaan en de datum van intrekking van de toezegging 26

3) Beperkingen op de uitoefening van het recht om zich vrij op het grondgebied van de gehele Unie te verplaatsen en er vrij te verblijven 26

4) Mogelijkheid voor de betrokkene om zijn oorspronkelijke nationaliteit opnieuw te verkrijgen 27

5) Normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven 27

b) Coherentie en geschiktheid van de nationale voorschriften om de doelstelling van bescherming van de verkeersveiligheid te bereiken 28

V. Conclusie 28

I. Inleiding

1. De nationale regeling van een lidstaat biedt die lidstaat de mogelijkheid om op grond van bestuursrechtelijke overtredingen in verband met de verkeersveiligheid de toezegging tot toekenning van de nationaliteit in te trekken, die was gedaan aan een onderdaan die de nationaliteit van slechts één lidstaat bezat en die afstand heeft gedaan van deze nationaliteit, en daarmee dus ook van zijn burgerschap van de Europese Unie, teneinde de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen overeenkomstig het besluit van de autoriteiten van laatstbedoelde lidstaat dat een toezegging in die zin bevat; dit belet derhalve dat deze persoon zijn hoedanigheid van Unieburger opnieuw verkrijgt.

2. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht uitlegging te geven aan artikel 20 VWEU in het kader van de rechtspraak in de arresten Rottmann [2] en Tjebbes e.a. [3] en om het derde onderdeel van een eerder delicaat chapiter aan te snijden, dat betrekking heeft op de verplichtingen inzake het verkrijgen en het verliezen van de nationaliteit die uit het oogpunt van het Unierecht op de lidstaten rusten.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

1. Verdrag tot beperking der staatloosheid

3. De Republiek Oostenrijk is op 22 september 1972 toegetreden tot het op 30 augustus 1961 te New York vastgestelde Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, dat in werking is getreden op 13 december 1975 (hierna: „Verdrag beperking staatloosheid”). In artikel 7, leden 2, 3 en 6, van dat verdrag, is het volgende bepaald:

„2. 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.

3. Behoudens de bepalingen van het vierde en vijfde lid van dit artikel, zal niemand zijn nationaliteit verliezen op grond van het feit dat hij het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verlaat, in het buitenland woont, zich niet laat inschrijven of op grond van enig ander soortgelijk feit, dat voor hem staatloosheid met zich zou brengen.

[...]

2 Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104); hierna: „arrest Rottmann”.

3 Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189); hierna: „arrest Tjebbes e.a.”.

6. Behoudens het bepaalde in dit artikel verliest niemand de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat, indien dit verlies voor hem staatloosheid met zich zou brengen, ook indien dit verlies niet reeds uitdrukkelijk door enige andere bepaling van dit Verdrag is uitgesloten."

4. Artikel 8 van het Verdrag beperking staatloosheid bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Een Verdragsluitende Staat ontneemt een onderdaan de nationaliteit van die Staat niet, indien dit voor die onderdaan staatloosheid met zich zou brengen.

[...]

3. Ongeacht het bepaalde in het eerste lid van dit artikel behoudt een Verdragsluitende Staat het recht iemand zijn nationaliteit te ontnemen, indien die Staat ten tijde van de ondertekening of de bekrachtiging van of de toetreding tot dit Verdrag een daartoe strekkende verklaring aflegt onder opgave van de gronden, welke zijn nationale recht voor die ontneming kent en waarvoor de beweegreden is geweest:

a) dat betrokkene, op een wijze die onverenigbaar is met zijn plicht tot trouw aan de Verdragsluitende Staat,

   [...]

   (ii) zich dusdanig heeft gedragen, dat daardoor aan de wezenlijke belangen van de Staat ernstig afbreuk wordt gedaan;

[...]"

2. Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit

5. Het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, dat op 6 mei 1963 te Straatsburg is ondertekend en in werking is getreden op 28 maart 1968, is sinds 1 september 1975 van toepassing op de Republiek Oostenrijk.

6. In artikel 1 van dat verdrag, met als opschrift „Beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit", is in lid 1 bepaald dat „[m]eerderjarige onderdanen van de Verdragsluitende Partijen [...] hun nationaliteit [verliezen], indien zij ten gevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring de nationaliteit van een andere Partij verkrijgen door naturalisatie, optie of herstel in die nationaliteit; aan hen mag geen vergunning worden gegeven hun vroegere nationaliteit te behouden".

3. Europees verdrag inzake nationaliteit

7. 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 (hierna: „verdrag inzake nationaliteit"), is sinds 1 maart 2000 van toepassing op de Republiek Oostenrijk.

8. In artikel 4 van het verdrag inzake nationaliteit, met als opschrift „Beginselen", is bepaald dat de regels inzake nationaliteit van elke Staat die Partij is, moeten zijn gebaseerd op de beginselen dat iedereen recht heeft op een nationaliteit en dat staatloosheid dient te worden vermeden.

9. In artikel 6 van dat verdrag, met als opschrift „Verkrijging van de nationaliteit", bepaalt lid 3 dat „[e]lke Staat die Partij is, in zijn nationale wetgeving voorziet in de mogelijkheid van naturalisatie van personen die hun wettige en gewone verblijf op zijn grondgebied hebben. Bij het bepalen van de voorwaarden voor naturalisatie voorziet hij niet in een periode van verblijf langer dan tien jaar voorafgaande aan de indiening van het verzoek.".

10. In artikel 7 van het verdrag inzake nationaliteit, met als opschrift „Verlies van de nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat die Partij is" is in de leden 1 en 3 bepaald:

„1. Een Staat die Partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat die Partij is, behoudens in de volgende gevallen:

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 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."

11. In artikel 8 van dat verdrag, met als opschrift „Verlies van de nationaliteit op initiatief van het individu", is met name bepaald dat „[e]lke Staat die Partij is, [...] toe[staat] dat personen afstand doen van zijn nationaliteit, mits zij daardoor niet staatloos worden".

12. Volgens artikel 10 van het verdrag inzake nationaliteit, met als opschrift „Behandeling van aanvragen", zorgt „[e]lke Staat die Partij is, [...] dat aanvragen inzake de verkrijging, het behoud, het verlies, de herverkrijging of om een verklaring van zijn nationaliteit binnen een redelijk tijdsbestek worden behandeld".

13. Artikel 15 van dat verdrag, met als opschrift „Andere mogelijke gevallen van meervoudige nationaliteit", schrijft voor:

„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."

14. Artikel 16 van dat verdrag, met als opschrift „Behoud van de eerdere nationaliteit" 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".

B. Unierecht

15. Artikel 20, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt het Unieburgerschap in en bepaalt dat „eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit", Unieburger is. Krachtens artikel 20, lid 2, onder a), VWEU genieten Unieburgers het „recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven".

C. Oostenrijks recht

16. In § 10 van het Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (Oostenrijkse nationaliteitswet van 1985) van 30 juli 1985 [4] (hierna: „StbG"), met als opschrift „Toekenning", 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

[4] BGBl. nr. 311/1985, in de versie van BGBl. I, nr. 136/2013).

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 [...]

[...]"

17. § 20, leden 1 tot en met 3, StbG bepaalt:

„(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. noch § 10, lid 6, noch § 16, lid 2, noch § 17, lid 4, van toepassing is, 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."

III. Feiten van het hoofdgeding, procedure bij het Hof en prejudiciële vragen

18. Bij schrijven van 15 december 2008 heeft JY, destijds Ests staatsburger, verzocht om toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit.

19. Bij besluit van 11 maart 2014 heeft de Niederösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk), die destijds bevoegd was gelet op de toenmalige verblijfplaats van JY, overeenkomstig § 11a, lid 4, punt 2, gelezen in samenhang met §§ 20 en 39 StbG, JY de toezegging gedaan dat de Oostenrijkse nationaliteit aan haar zou worden toegekend, mits zij binnen twee jaar het bewijs overlegde dat zij niet langer het burgerschap van de Republiek Estland had.

20. JY heeft haar woonplaats verlegd naar Wenen (Oostenrijk) en heeft binnen de gestelde termijn van twee jaar het besluit van de Republiek Estland van 27 augustus 2015 overgelegd, waaruit bleek dat zij uit het Estse nationaliteitenregister was uitgeschreven. Sindsdien is zij staatloos.

21. Bij besluit van 6 juli 2017 heeft de Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen, Oostenrijk) – die bevoegd was geworden voor de behandeling van de aanvraag van JY – overeenkomstig § 20, lid 2, StbG het besluit van de Niederösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Neder-Oostenrijk) ingetrokken en de aanvraag van JY tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit afgewezen op grond van § 10, lid 1, punt 6, StbG (hierna: „litigieus besluit").

22. De Wiener Landesregierung motiveerde haar besluit met het argument dat JY enerzijds na de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit twee zware bestuursrechtelijke overtredingen had begaan, te weten het niet aanbrengen van een keuringsvignet op haar voertuig en het onder invloed van alcohol besturen van een motorvoertuig, en dat zij anderzijds vóór die toezegging acht bestuursrechtelijke overtredingen had begaan in de periode van 2007 tot 2013. De Wiener Landesregierung heeft daarom geoordeeld dat JY niet langer voldeed aan de voorwaarden van § 10, lid 1, punt 6, StbG. JY heeft tegen dat besluit beroep ingesteld.

23. Bij vonnis van 23 januari 2018 heeft het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) dat beroep verworpen, in wezen met de overweging dat de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit overeenkomstig § 20, lid 2, StbG moet worden ingetrokken wanneer een weigeringsgrond zich voordoet na de overlegging van het bewijs betreffende het verlies van de bestaande nationaliteit en dat de toekenningsvoorwaarde van § 10, lid 1, punt 6, StbG in casu niet was vervuld. De twee ernstige bestuursrechtelijke overtredingen in kwestie waren immers van dien aard dat bij de eerste overtreding de bescherming van de openbare verkeersveiligheid in gevaar was gebracht, en bij de tweede overtreding de veiligheid van andere weggebruikers. Volgens het Verwaltungsgericht Wien waren deze twee ernstige bestuursrechtelijk overtredingen, in combinatie met de acht bestuursrechtelijke overtredingen die zij in de periode van 2007 tot 2013 had begaan, van dien aard dat zij twijfels opriepen ten aanzien van het correcte gedrag van JY in de toekomst, in de zin van laatstgenoemde bepaling, en deden het langdurige verblijf van JY in Oostenrijk alsmede haar beroepsmatige en persoonlijke integratie geen afbreuk aan die conclusie.

24. Het Verwaltungsgericht Wien was voorts van oordeel dat het arrest Rottmann niet van toepassing was omdat JY ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit reeds staatloos en dus geen Unieburger meer was. Bovendien was er sprake van ernstige strafbare feiten, zodat de bij het litigieuze besluit getroffen maatregelen evenredig waren in het licht van het Verdrag beperking staatloosheid.

25. JY heeft tegen dit vonnis beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).

26. De verwijzende rechter onderstreept dat in de onderhavige zaak, gelet op de bestuursrechtelijke overtredingen die JY vóór en na de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit heeft begaan, volgens het Oostenrijkse recht niet kan worden betwist dat is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit in de zin van § 20, lid 2, StbG en voor de afwijzing van het verzoek tot toekenning van die nationaliteit overeenkomstig § 10, lid 1, punt 6, StbG.

27. Niettemin verduidelijkt de verwijzende rechter dat het Verwaltungsgericht Wien weliswaar de evenredigheid van die intrekking, gelet op de staatloosheid van JY, heeft getoetst aan het Verdrag beperking staatloosheid en heeft geoordeeld dat de intrekking evenredig was, gezien de door JY begane overtredingen, maar dat het vanuit het oogpunt van het Unierecht geen

evenredigheidstoets heeft verricht van de gevolgen van de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit voor de situatie van de betrokkene, en in voorkomend geval voor haar gezinsleden, aangezien het van oordeel was dat de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. niet van toepassing waren in de onderhavige zaak.

28. Zo geeft de verwijzende rechter met betrekking tot de eerste vraag meteen aan dat JY, gelet op haar juridische en feitelijke situatie, op de datum waarop het litigieuze besluit is genomen – die bepalend is voor de toetsing of het vonnis van het Verwaltungsgericht Wien gegrond is – geen Unieburger was. In tegenstelling tot de situatie van de betrokkenen in de zaken die tot de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. hebben geleid, zou het verlies van het Unieburgerschap in de onderhavige zaak niet het logische gevolg zijn van het litigieuze besluit. Integendeel, door de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit, in combinatie met de afwijzing van het verzoek tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, zou JY het voorwaardelijke recht op herverkrijging van het Unieburgerschap, waarvan zij zelf reeds afstand had gedaan, hebben verloren.

29. Aldus rijst de vraag of een dergelijke situatie wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt en of de bevoegde autoriteit bij de vaststelling van het litigieuze besluit dat recht moest eerbiedigen. In dat verband is de verwijzende rechter net zoals het Verwaltungsgericht Wien van oordeel dat een dergelijke situatie niet onder het Unierecht valt.

30. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter tevens te vernemen 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 Oostenrijkse nationaliteit – 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. De verwijzende rechter is van oordeel dat een dergelijke evenredigheidstoets vereist is en vraagt zich in dat verband af of het enkele feit dat JY afstand heeft gedaan van haar Unieburgerschap en de tussen haar lidstaat van herkomst en zijn onderdanen bestaande bijzondere band van solidariteit en loyaliteit, alsmede de wederkerigheid van rechten en plichten, die aan de nationaliteitsverhouding ten grondslag liggen, heeft verbroken [5], beslissend is.

31. In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof bij beslissing van 13 februari 2020, ingekomen bij het Hof op 3 maart 2020, 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:

[5] Zie arrest Tjebbes e.a., punt 33.

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?"

32. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door JY, de Oostenrijkse en de Franse regering en de Europese Commissie. Dezelfde belanghebbenden alsmede de Estse en de Nederlandse regering waren vertegenwoordigd ter terechtzitting van 1 maart 2021.

IV. Juridische analyse

A. Opmerkingen vooraf

33. In artikel 20, lid 1, VWEU is bepaald dat „[b]urger van de Unie [...] eenieder [is] die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan." Artikel 20 VWEU verleent dus aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft de hoedanigheid van burger van de Unie[6], die de fundamentele hoedanigheid van alle onderdanen van de lidstaten moet zijn[7]. Dat betekent dat de nationaliteit van een lidstaat een voorafgaande voorwaarde is voor het genot van de hoedanigheid van Unieburger, waaraan alle in het VWEU vastgelegde rechten en plichten zijn verbonden.[8] Het Unieburgerschap heeft dus niet alleen een afgeleid maar ook een aanvullend karakter, aangezien het aanvullende rechten verleent aan de Unieburgers, zoals het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, of het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen.[9] In die zin verleent de hoedanigheid van Unieburger de onderdanen van de lidstaten een burgerschap dat „uitgaat boven de staat".[10]

34. De onderhavige zaak, die in deze juridische context past, heeft rechtstreeks betrekking op de fundamentele hoedanigheid van Unieburger en de vragen van de verwijzende rechter sluiten aan bij de arresten Rottmann en Tjebbes e.a., die bijzonder relevant zijn in deze zaak.

35. In deze conclusie zal ik eerst de vraag analyseren of de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. In dat verband zal ik de rechtspraak inzake het verlies van het Unieburgerschap uiteenzetten, alvorens in het licht daarvan de gevolgen van het litigieuze besluit te analyseren (eerste vraag). Vervolgens zal ik, na te zijn ingegaan op het besluit van de Estse regering inzake JY's verlies van de Estse nationaliteit, de evenredigheid van dat eerste besluit onderzoeken (tweede vraag).

6 Arresten van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punt 27), en, meer recent, 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie) (C-836/18, EU:C:2020:119, punt 35).

7 Zie met name arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31).

8 Artikel 20, lid 2, eerste alinea, VWEU bepaalt met name dat „[d]e burgers van de Unie [...] de rechten [genieten] en [...] de plichten [hebben] die bij de Verdragen zijn bepaald".

9 Artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder a) en b), VWEU. Zie eveneens artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder c) en d), VWEU. Uit artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU vloeit in het bijzonder voort dat de hoedanigheid van burger van de Unie niet is voorbehouden aan onderdanen van de lidstaten die op het grondgebied van de Unie verblijven of aanwezig zijn. Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2018:572, punt 38).

10 Zie conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punt 16).

B. Eerste prejudiciële vraag: valt de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het Unierecht?

36. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de situatie van een natuurlijke persoon die de nationaliteit van één enkele lidstaat had en afstand heeft gedaan van die nationaliteit en dus ook van het Unieburgerschap, teneinde de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen overeenkomstig het besluit van de autoriteiten van die lidstaat dat de toezegging bevat dat deze nationaliteit zal worden verleend, waarna dat besluit is ingetrokken en zijn verzoek om toekenning van die andere nationaliteit is afgewezen, waardoor deze persoon het Unieburgerschap niet opnieuw kan verkrijgen, wegens de aard en de gevolgen van die situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

37. Wat ten eerste de specifieke kenmerken van de onderhavige zaak betreft, geeft de verwijzende rechter aan dat de situatie in het hoofdgeding wordt gekenmerkt door het feit dat JY op de datum van vaststelling van het litigieuze besluit reeds afstand had gedaan van haar Estse nationaliteit, en daarmee ook van de hoedanigheid van Unieburger. Anders dan in de situaties die tot de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. hebben geleid, is het verlies van de hoedanigheid van Unieburger in de onderhavige zaak zijns inziens geen logisch gevolg van het litigieuze besluit en valt de situatie van JY niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

38. Wat ten tweede de schriftelijke opmerkingen van de partijen betreft, is de Oostenrijkse regering dezelfde mening toegedaan als de verwijzende rechter en betoogt zij dat JY op eigen initiatief afstand heeft gedaan van haar Estse nationaliteit, en daarmee van haar Unieburgerschap. JY onderstreept echter dat zij nooit het voornemen heeft gehad af te zien van haar hoedanigheid van Unieburger, als fundamentele hoedanigheid. Zij wilde enkel – vanuit een rechtmatige verwachting – de nationaliteit van een andere lidstaat verkrijgen en heeft uiteindelijk ongewild het Unieburgerschap verloren. JY stelt dat de intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit haar rechten als Unieburger betreft, zodat de Oostenrijkse autoriteiten in dat verband het Unierecht moesten eerbiedigen.

39. De Franse regering en de Commissie zijn van mening dat de situatie in het hoofdgeding wegens haar aard en gevolgen binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

40. De Franse regering is voorts van mening dat JY, doordat zij afstand heeft gedaan van haar oorspronkelijke Estse nationaliteit omdat een lidstaat had toegezegd haar de nationaliteit van die lidstaat toe te kennen, met een besluit tot intrekking van die toezegging wordt geconfronteerd dat haar veroordeelt tot een situatie van staatloosheid, die wordt gekenmerkt door het verlies van de aan artikel 20 VWEU ontleende hoedanigheid van Unieburger en van de daaraan verbonden rechten. In een dergelijke situatie moeten de lidstaten het Unierecht eerbiedigen bij de uitoefening van hun bevoegdheid op het gebied van nationaliteit.

41. De Commissie erkent dat de situatie die aan het hoofdgeding ten grondslag ligt, verschilt van de situaties die tot de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. hebben geleid. Zij merkt evenwel op dat het feit dat een Unieburger die beter wil integreren in de lidstaat van ontvangst door de nationaliteit van die lidstaat aan te vragen, overeenkomstig het recht van die lidstaat handelt en bereid is te aanvaarden tijdelijk staatloos te worden, die burger niet mag benadelen doordat de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit wordt onttrokken aan rechterlijke toetsing in het licht van het Unierecht vanwege staatloosheid die is ontstaan als gevolg van het Oostenrijkse stelsel tot verkrijging van de nationaliteit.

42. De Estse en de Nederlandse regering hebben tijdens de terechtzitting eveneens aangevoerd dat de situatie van JY binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

43. Ik zal dus onderzoeken of een dergelijke situatie, gelet op de bijzondere omstandigheden van de situatie in het hoofdgeding, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

1. Relevante rechtspraak van het Hof betreffende het verlies van het Unieburgerschap

44. De verwijzende rechter noemt de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. Het lijkt me evenwel nuttig om in mijn analyse van de relevante rechtspraak eerst naar het arrest Micheletti e.a.[11] te kijken.

a) Arrest Micheletti e.a.: de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van de verkrijging en het verlies van de nationaliteit moet met inachtneming van het Unierecht worden uitgeoefend

45. In het arrest Micheletti e.a.[12] heeft het Hof vastgesteld dat „[h]et bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit [...], overeenkomstig het internationale recht, tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk [behoort]; die bevoegdheid dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het [Unie]recht". Het Hof heeft verduidelijkt dat wanneer een lidstaat, met inachtneming van het Unierecht, aan iemand zijn nationaliteit toekent, een andere lidstaat „de gevolgen [niet mag] beperken door een extra voorwaarde te stellen voor de erkenning van deze nationaliteit in verband met de uitoefening van de in het Verdrag bepaalde fundamentele vrijheden".[13]

46. In deze fase moet er mijns inziens op worden gewezen dat het voorbehoud dat het Hof in dit arrest maakt, te weten dat het Unierecht moet worden geëerbiedigd, zowel de voorwaarden voor het verkrijgen van de nationaliteit als die voor het verlies van de nationaliteit behelst. Ik kom hier later op terug.[14]

[11] Arrest van 7 juli 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Arrest van 7 juli 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10). De zaak die tot dat arrest heeft geleid, had betrekking op de situatie van een burger met de dubbele Italiaans-Argentijnse nationaliteit. Toen hij zich in de lidstaat van ontvangst (Spanje) wilde vestigen, hadden de autoriteiten van die lidstaat, op grond van hun nationale recht, de nationaliteit van de gewone verblijfplaats gehanteerd, te weten die van het derde land.

[13] Arrest van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10). Het Hof had die gedachte reeds uiteengezet in de arresten van 12 november 1981, Airola/Commissie (72/80, EU:C:1981:267, punten 8 e.v.), en 7 februari 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, punt 28). In het eerste arrest heeft het Hof geweigerd, voor de toepassing van het ambtenarenstatuut rekening te houden met de naturalisatie tot Italiaanse van een ambtenaar met de Belgische nationaliteit, op grond dat deze naturalisatie voor haar verplicht was door het Italiaanse recht – zonder mogelijkheid om daarvan af te zien – wegens het huwelijk van de betrokkene met een burger met de Italiaanse nationaliteit, hetgeen in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling tussen mannelijke en vrouwelijke ambtenaren. In het tweede arrest heeft het geoordeeld dat „geen enkele bepaling van het verdrag [...] binnen het toepassingsgebied ervan een ongelijke behandeling [toelaat] van de onderdanen van een lidstaat wegens het tijdstip of de wijze waarop zij de nationaliteit van die staat hebben verworven, wanneer zij op het moment waarop zij een beroep doen op de bepalingen van het gemeenschapsrecht, de nationaliteit van een der lidstaten bezitten".

[14] Zie punt 56 van deze conclusie.

b) Arresten Rottmann en Tjebbes e.a.: bevestiging en verduidelijking van het in het arrest Micheletti geformuleerde beginsel

47. Het beginsel dat door het Hof werd geformuleerd in het arrest Micheletti e.a. [15], is bevestigd in het arrest Rottmann [16]. In het kader van de toetsing van een door de Duitse autoriteiten vastgesteld besluit tot intrekking van de naturalisatie, heeft het Hof tevens de strekking van dit beginsel verduidelijkt. [17] Zo heeft het Hof eraan herinnerd dat de lidstaten bevoegd zijn ter zake van de verkrijging en het verlies van de nationaliteit [18], maar tevens gepreciseerd dat „[het feit dat] een materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, [...] niet weg[neemt] dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale voorschriften toch het Unierecht moeten eerbiedigen" [19]. Hierbij heeft het Hof zich gebaseerd op vaste rechtspraak aangaande situaties waarin een wettelijke regeling met betrekking tot een onder de nationale bevoegdheid vallende materie in het licht van het Unierecht wordt beoordeeld. [20] Aangezien deze situaties binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, dienen zij met het Unierecht in overeenstemming te zijn en zijn zij vatbaar voor toetsing door het Hof. [21] Aan de status van Unieburger mag immers niet het nuttig effect worden ontnomen, en dus mogen de rechten die eraan worden ontleend niet door de vaststelling van overheidsmaatregelen worden geschonden. [22]

48. In het arrest Rottmann [23] heeft het Hof dus vastgesteld dat, rekening houdend met het fundamentele karakter van de bij artikel 20 VWEU toegekende hoedanigheid van Unieburger, de situatie van een Unieburger die wordt geconfronteerd met een door de autoriteiten van een lidstaat genomen besluit tot intrekking van de naturalisatie dat hem, na het verlies van de

15 Arrest van 7 juli 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10).

16 Punten 39 en 45. Ter herinnering zij erop gewezen dat Rottmann op frauduleuze wijze door naturalisatie de Duitse nationaliteit had verkregen.

17 Zie met name Lagarde, P., „Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation", *Revue critique de droit international privé*, 2010, blz. 540; Kostakopoulou, D., „European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?", *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, J. Shaw (ed.), *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, blz. 21-26, en, in datzelfde werk, Kochenov, D., „Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters", blz. 11-16, alsmede De Groot, G.R., en Seling, A., „The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters", blz. 27-31.

18 Arrest Rottmann, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

19 Arrest Rottmann, punt 41. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak (C-135/08, EU:C:2009:588, punt 20): „Dit neemt niet weg dat zodra een situatie binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, de uitoefening door de lidstaten van de bevoegdheden die zij hebben behouden, niet discretionair kan zijn. Zij wordt ingeperkt door de verplichting, de communautaire voorschriften in acht te nemen."

20 Arrest Rottmann, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

21 Zie voor een op de literatuur gebaseerde analyse van de rechtspraak ter zake, Konstadinides, T., „La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship", *European Law Review*, 2010, 35(3), blz. 401-414, en Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?", *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, Baranowska, G., Bodnar, A., en Gliszczyńska-Grabias, A. (eds.), Warschau, 2015, blz. 141-154.

22 Zie met betrekking tot dat arrest Mengozzi, P., „Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, nr. 1, blz. 29-48, in het bijzonder blz. 34. Zie eveneens Barbou Des Places, S., „La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières", *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, blz. 29-50, in het bijzonder blz. 26: „Het is niet de intrekking van de nationaliteit als zodanig die van belang is voor het Unierecht, maar wel het feit dat die intrekking een gevolg heeft voor het bezit van de hoedanigheid van burger van de Unie."

23 Punt 42. Dat heeft ook advocaat-generaal Mengozzi onderstreept in zijn conclusie in de zaak Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2018:572, punt 34): „[H]et Hof [heeft] in het arrest Rottmann, anders dan de advocaat-generaal [zie punt 13 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)], niet onderzocht of er een verband bestond tussen de intrekking van de naturalisatie van [...] Rottmann en de uitoefening door deze laatste van zijn recht op vrij verkeer binnen de Unie." Zie tevens arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), waarvan punt 42 gebaseerd is op punt 42 van het arrest Rottmann.

nationaliteit van een andere lidstaat die hij vroeger had, in een situatie brengt die kan leiden tot het verlies van die hoedanigheid en van de daaraan verbonden rechten, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt.

49. Daarmee heeft dit arrest de weg vrijgemaakt voor de mogelijkheid om bepaalde aspecten van de nationaliteitswetgeving van de lidstaten inzake het verlies van het Unieburgerschap grondig te toetsen aan het Unierecht. [24] Die gelegenheid diende zich negen jaar later aan, met de zaak die tot het arrest Tjebbes e.a. [25] heeft geleid.

50. In dat arrest werd een algemene voorwaarde betreffende het verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit – en daarmee ook het Unieburgerschap – getoetst aan het Unierecht. [26] Het Hof heeft het in eerdere rechtspraak geformuleerde beginsel [27] bevestigd [28]. Onder verwijzing naar de punten 42 en 45 van het arrest Rottmann, heeft het geoordeeld dat op de situatie van Unieburgers die de nationaliteit van slechts één lidstaat bezitten en die door het verlies van die nationaliteit worden geconfronteerd met het verlies van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van Unieburger en de daaraan verbonden rechten, het Unierecht van toepassing is *wegens de aard en de gevolgen van die situatie*, en dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit dan ook het Unierecht moeten eerbiedigen. [29]

51. Gelet op die rechtspraak [30] rijst in de onderhavige zaak de volgende vraag: valt de situatie van JY binnen de werkingssfeer van het Unierecht?

52. Om de redenen die ik hieronder zal uiteenzetten, ben ik ervan overtuigd dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

[24] Zie in dat verband Shaw, J., „Setting the scene: the Rottmann case introduced", *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, op. cit., blz. 4.

[25] Ik breng in herinnering dat het in dat arrest ging om Nederlandse onderdanen die de nationaliteit van een derde land bezaten en die zich tot Nederlandse rechters hadden gewend naar aanleiding van een weigering van de minister van Buitenlandse Zaken om hun verzoek tot vernieuwing van een nationaal paspoort in behandeling te nemen. De weigering van de minister was gebaseerd op de wettelijke regeling inzake de Nederlandse nationaliteit, waarin met name was bepaald dat een meerderjarige het Nederlanderschap verliest wanneer hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar zijn hoofdverblijf buiten Nederland en buiten de Europese Unie heeft gehad.

[26] En geen individueel besluit tot intrekking van de nationaliteit vanwege het gedrag van de betrokkene, zoals in de zaak die tot het arrest Rottmann heeft geleid.

[27] Arrest Tjebbes e.a., punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak. In zijn conclusie in de zaak Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2018:572, punt 28) is advocaat-generaal Mengozzi van mening dat verzoeksters in de hoofdgedingen de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van Unieburger niet definitief hebben verloren, maar zich bevinden in een „situatie die kan leiden tot het verlies van die hoedanigheid", waarbij hij tot de conclusie kwam dat de situaties in de hoofdgedingen binnen de werkingssfeer van het Unierecht vielen. Het Hof heeft in zijn arrest echter niet geanalyseerd of het Unierecht van toepassing was.

[28] Zie de punten 45 en 50 van deze conclusie.

[29] Arrest Tjebbes e.a., punt 32. Ik stel vast dat uit dit punt blijkt dat niet alleen de „situatie[(s)] *die kan[/kunnen] leiden tot het verlies* van [die] hoedanigheid" wegens de aard en de gevolgen van die situaties binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen [arrest Rottmann, punt 42], maar ook situaties waarin personen „*worden geconfronteerd met het verlies* van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten" (cursivering van mij). Mijns inziens is de omschrijving van dat tweede type situatie directer, aangezien het situaties betreft waarin de betrokkenen *gedwongen zijn* om het hoofd te bieden aan het verlies van het Unieburgerschap.

[30] Zie de punten 45 en 50 van deze conclusie.

2. Gevolgen van het litigieuze besluit vanuit het oogpunt van het Unierecht

a) Toepassing van de uit de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. voortvloeiende beginselen op de situatie in het hoofdgeding

53. Hoewel het klopt dat JY in de onderhavige zaak reeds staatloos was geworden op de datum die bepalend is om te onderzoeken of het beroep in het hoofdgeding gegrond is, te weten de datum waarop het litigieuze besluit werd vastgesteld [31], en daardoor ook haar hoedanigheid van Unieburger had verloren, klopt het eveneens dat het verlies van die hoedanigheid niet rechtstreeks voortvloeit uit het litigieuze besluit. JY heeft haar Estse nationaliteit immers verloren bij besluit van de regering van de Republiek Estland.

54. Bovendien staat vast dat het verlies van voornoemde hoedanigheid niet voortvloeit uit een voorwaarde voor het verlies van de nationaliteit [32] maar uit een voorwaarde voor het verkrijgen ervan op grond van de Oostenrijkse regeling [33]. De Oostenrijkse autoriteiten hebben de bij het litigieuze besluit getroffen maatregelen immers gemotiveerd met het argument dat JY niet langer voldeed aan de voorwaarden voor toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, die zijn vastgelegd in § 10, lid 1, punt 6, StbG. [34]

55. Zoals ik reeds heb aangegeven [35], verschilt de situatie van JY, gelet op deze bijzonderheden, van de situaties die tot de arresten Rottmann en Tjebbes e.a. hebben geleid. Toch ben ik van mening dat deze omstandigheden niet van dien aard zijn dat de situatie van JY buiten de werkingssfeer van het Unierecht zou vallen, en wel om de volgende redenen.

56. Hoewel in de eerste plaats de besluiten van de Estse regering en van de Wiener Landesregierung op de stelsels voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van twee verschillende nationale rechtsorden berusten [36], deel ik het standpunt van de Commissie dat de intrekking van de toezegging tot naturalisatie van een staatloze op de datum van die intrekking niet op zichzelf mag worden beschouwd, maar moet worden gezien in samenhang met het feit dat die persoon onderdaan was van een andere lidstaat en dus de hoedanigheid van Unieburger bezat [37]. Derhalve moet het verlies door JY van haar hoedanigheid van burger van de Unie in die fase volgens mij worden beschouwd in samenhang met niet alleen het besluit van de Estse autoriteiten maar ook de Oostenrijkse naturalisatieprocedure in haar geheel. [38]

31 Zie punt 21 van deze conclusie.

32 Ongeacht of het een voorwaarde betreft voor de intrekking van de door naturalisatie verkregen nationaliteit, zoals in het arrest Rottmann, of een voorwaarde voor het verlies van rechtswege van nationaliteit, zoals in het arrest Tjebbes e.a.

33 Zie punt 22 van deze conclusie.

34 Zie dienaangaande de punt 26 van deze conclusie.

35 Zie de punten 28 en 37 van deze conclusie.

36 Het eerste besluit betreft de *procedure voor het verlies van de* Estse *nationaliteit*, terwijl het litigieuze besluit de *procedure ter verkrijging van de* Oostenrijkse *nationaliteit* betreft.

37 Het feit dat JY de Estse nationaliteit bezat voordat zij daar afstand van deed om zich naar de Oostenrijkse regeling te schikken, onderscheidt haar situatie van die in de zaak die tot het arrest van 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), heeft geleid, waarin Kaur niet voldeed aan de definitie van onderdaan van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en daarom de aan de hoedanigheid van Unieburger verbonden rechten niet kon verliezen, aangezien zij dergelijke rechten nooit had genoten. Zie in dit verband arrest Rottmann, punt 49.

38 Zie ten aanzien van het besluit van de Estse autoriteiten punt 76 e.v. van deze conclusie.

57. In de tweede plaats wil ik terugkomen op het eerdergenoemde punt dat het voorbehoud dat het Hof in het arrest Micheletti e.a. [39] heeft gemaakt, zowel de voorwaarden voor het verkrijgen van de nationaliteit als die voor het verliezen ervan behelst. Het in dat arrest geformuleerde beginsel is bevestigd in de arresten Rottmann [40] en Tjebbes e.a. [41]. Dat beginsel is dan ook van toepassing in gevallen als het onderhavige, die betrekking hebben op de voorwaarden voor het verkrijgen van de nationaliteit, *voor zover die voorwaarden het verlies van de hoedanigheid van Unieburger tot gevolg hebben* voor de betrokkene. Wanneer het om Unieburgers gaat, is de uitoefening van de bevoegdheid op het gebied van verlies en verkrijging van de nationaliteit, voor zover die uitoefening *de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten aantast*, dus vatbaar voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht.

58. In de onderhavige zaak blijkt uit het door de verwijzende rechter geschetste rechtskader dat de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit volgens § 20, lid 1, StbG is onderworpen aan de absolute voorwaarde dat de betrokkene binnen een termijn van twee jaar afziet van de nationaliteit van de herkomststaat. Die persoon moet derhalve niet alleen aanvaarden staatloos te worden, maar ook de hoedanigheid van Unieburger te verliezen. [42]

59. In dat verband moet mijns inziens ten eerste worden onderzocht of al dan niet vrijwillig afstand is gedaan van de nationaliteit van de herkomststaat, en ten tweede of een dergelijke toezegging rechtmatige verwachtingen schept.

60. Wat ten eerste de aard van de *voorwaarde van afstand* betreft, zou JY volgens de Oostenrijkse regering vrijwillig afstand hebben gedaan van haar Estse nationaliteit, en daarmee van haar hoedanigheid van Unieburger. Maar kan een dergelijke afstand wel als „vrijwillig" worden aangemerkt?

61. In tegenstelling tot wat de Oostenrijkse regering in wezen aanvoert, kan de situatie van een onderdaan van een lidstaat die, zoals JY, afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit *met als enige doel te voldoen aan de voorwaarde* die in de nationale regeling is gesteld om de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen en derhalve *met als enige vooruitzicht opnieuw het Unieburgerschap te verkrijgen*, niet worden aangemerkt als „vrijwillige afstand". Zoals de Commissie onderstreept, heeft die afstand inderdaad plaatsgevonden toen de Oostenrijkse autoriteiten JY de toezegging deden dat, met uitzondering van het verlies van de bestaande nationaliteit, aan alle verdere voorwaarden voor de toekenning van het Oostenrijkse burgerschap was voldaan. Het is derhalve duidelijk dat JY, zoals uit haar opmerkingen blijkt, haar hoedanigheid van Unieburger wilde behouden.

62. Aangezien de Oostenrijkse regeling in het kader van de toezegging tot naturalisatie als absolute voorwaarde stelt dat afstand wordt gedaan van de nationaliteit van de herkomststaat, maar daarbij wel de mogelijkheid laat bestaan dat die toezegging wordt ingetrokken, confronteert de toepassing van die intrekking de betrokken Unieburger *systematisch* met het verlies van zijn hoedanigheid van Unieburger en valt deze situatie derhalve binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

[39] Arrest van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10). Zie de punten 46 en 57 van deze conclusie.

[40] Punten 39 en 45.

[41] Punten 30 en 32.

[42] In haar antwoord op een ter terechtzitting door het Hof gestelde vraag, heeft de Oostenrijkse regering uitgelegd dat hoewel de nationale regeling niet is gewijzigd wat de Unieburgers betreft, de Oostenrijkse autoriteiten hun praktijk hebben aangepast om staatloosheid te vermijden.

63. Wat de *rechtmatige verwachtingen* betreft, is voorts duidelijk dat voor zover de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit gekoppeld is aan de voorwaarde van de afstand en het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit, die toezegging rechtmatige verwachtingen schept bij de betrokkene.[43] Het lijkt mij met name duidelijk dat in de onderhavige zaak de rechtmatige verwachting van JY dat zij haar hoedanigheid van Unieburger opnieuw zou verkrijgen, onder de bescherming van het Unierecht valt.[44] Bij de vaststelling van een besluit tot toezegging van naturalisatie moeten de Oostenrijkse autoriteiten er derhalve voor zorgen dat een onderdaan zoals JY de hoedanigheid van Unieburger niet verliest – ook niet in geval van overtredingen die vóór of na de vaststelling van dit besluit zijn begaan –, door het die onderdaan gemakkelijker te maken om de gevraagde nationaliteit te verkrijgen. Zoals blijkt uit mijn voorstel voor het antwoord op de tweede prejudiciële vraag, ben ik van mening dat de Oostenrijkse autoriteiten bij de uitoefening van deze bevoegdheid tevens rekening moeten houden met de specifieke omstandigheden van elke situatie, door het evenredigheidsbeginsel toe te passen.[45]

64. De staatloosheid die het Oostenrijkse stelsel voor het verkrijgen van de nationaliteit noodzakelijkerwijs meebrengt, confronteert de onderdaan van een lidstaat die de Oostenrijkse nationaliteit wil verkrijgen, zoals JY, met het *tijdelijke verlies* van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van Unieburger. Deze staatloosheid kan de burger vervolgens echter ook confronteren met het *permanente verlies* van die hoedanigheid, aangezien, zoals in het onderhavige geval, de toezegging tot naturalisatie door de Oostenrijkse autoriteiten kan worden ingetrokken wegens een overtreding, waardoor de burger *alle eraan verbonden rechten* worden ontnomen.

65. Daaruit volgt, zoals de Commissie heeft aangevoerd, dat de intrekking van de toezegging tot naturalisatie na het verlies van de nationaliteit van de lidstaat van herkomst, in combinatie met de afwijzing van het verzoek tot naturalisatie, gelet op de gevolgen ervan vergelijkbaar is met een besluit tot intrekking van de naturalisatie. In de onderhavige zaak heeft die intrekking het verlies van de hoedanigheid van Unieburger tot gevolg.

66. Ik ben dan ook van mening dat de situatie van een persoon die, nadat hij afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit om aan een door de lidstaat van ontvangst opgelegde voorwaarde voor toekenning van de nationaliteit te voldoen, wordt geconfronteerd met een door de autoriteiten van die lidstaat vastgesteld besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit en daardoor in een situatie van permanent verlies van de hoedanigheid van Unieburger en de daaraan verbonden rechten terechtkomt, wegens de aard en de gevolgen van die situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

[43] Zie voor de mechanismen in verband met de bescherming van de rechtmatige verwachtingen in de nationale regelingen op het gebied van nationaliteit, de Groot, G.R., en Wautelet, P., „Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives", *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Carrera Nuñez, S., en de Groot, G.R. (eds.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, blz. 117-156, in het bijzonder blz. 138 e.v.

[44] Wat het litigieuze besluit betreft, zou daartegen het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen in het behoud van de hoedanigheid van Unieburger kunnen worden ingebracht, aangezien er mijns inziens een beschermenswaardig vertrouwen bestond bij JY, die afstand moest doen van haar oorspronkelijke nationaliteit. Zie voor de redenen voor het niet toepassen van het beginsel van gewettigd vertrouwen, conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punt 31).

[45] Zie de punten 102 e.v. van deze conclusie.

67. Die conclusie wordt mijns inziens niet alleen gestaafd door het arrest Tjebbes e.a. [46], maar ook door de rechtspraak die is voortgekomen uit de arresten Ruiz Zambrano [47] en Lounes [48].

b) Rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest Ruiz Zambrano: ontzegging van het effectieve genot van de essentie van de rechten die aan de hoedanigheid van Unieburger worden ontleend

68. De toepasselijkheid van artikel 20 VWEU op de situatie van onderdanen van een lidstaat die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer en aan wie, wegens een besluit van die lidstaat, het effectieve genot van de essentie van de aan de hoedanigheid van Unieburger ontleende rechten wordt ontzegd, is door het Hof erkend sinds het arrest Ruiz Zambrano. [49]

69. Daar het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat de situatie in het hoofdgeding onder het Unierecht viel, zie ik niet in hoe zou kunnen worden geoordeeld dat een situatie zoals die van JY, waarin het litigieuze besluit een onderdaan van een lidstaat heeft geconfronteerd met het permanente verlies van zijn hoedanigheid van Unieburger en dus niet met het verlies van zijn genot van *de essentie van de* bij artikel 20 VWEU verleende *rechten*, maar met het *volledige* verlies van *al die rechten*, niet onder het Unierecht zou vallen, terwijl JY, in tegenstelling tot de kinderen van Ruiz Zambrano, wel gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer door zich naar een andere lidstaat te begeven en legaal op het grondgebied van die lidstaat te verblijven.

70. Gelet op die laatste omstandigheid zal ik kort de situatie in het hoofdgeding analyseren vanuit de in het arrest Lounes [50] geuite logica van geleidelijke integratie.

c) Arrest Lounes: de logica van geleidelijke integratie

71. Ik merk bij voorbaat op dat JY, in haar antwoord op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag, heeft bevestigd dat zij sinds 1993 in Oostenrijk woont. [51] Het staat derhalve vast dat zij, sinds de toetreding van de Republiek Estland tot de Unie in 2004 als Estse onderdaan in Oostenrijk heeft verbleven en gewerkt in haar hoedanigheid van Unieburger.

[46] Punt 32. Zoals ik in punt 50 van deze conclusie heb aangegeven, verwijst het Hof in die arresten naar het „het verlies van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten".

[47] Arrest van 8 maart 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Zie met name arresten van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 80), en 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308, punt 49).

[48] Arrest van 14 november 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Arrest van 8 maart 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42). In dat verband zijn de situatie van de kinderen van Ruiz Zambrano, „die tot gevolg kon hebben dat hun het effectieve genot werd ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten" en de situatie van Rottmann, „die kon leiden tot verlies van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten" (arrest Rottmann, punt 42) vergelijkbaar in de zin dat aan de hoedanigheid van Unieburger in beide situaties het nuttig effect was ontnomen. Zie in dat verband mijn conclusie in de gevoegde zaken Rendón Marín en CS (C-165/14 en C-304/14, EU:C:2016:75, punten 114 en 115).

[50] Arrest van 14 november 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). De zaak die tot dat arrest heeft geleid, betrof een Spaans staatsburger die na sinds 1996 in het Verenigd Koninkrijk te hebben verbleven, in 2009 door naturalisatie de nationaliteit van het Verenigd Koninkrijk had verkregen, waarbij zij echter haar Spaanse nationaliteit had behouden. In 2014 was zij getrouwd met een derdelander. De door die derdelander ingediende aanvraag voor een verblijfskaart als echtgenoot van een Unieburger werd door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk afgewezen op grond dat hij de toegestane verblijfsduur in die lidstaat had overschreden en daarbij de wetgeving inzake immigratie had geschonden.

[51] Tijdens de terechtzitting heeft de Oostenrijkse regering aangegeven dat JY vóór de toetreding van de Republiek Estland tot de Europese Unie een vestigingsvergunning voor onderdanen van derde landen bezat.

72. Naast het feit dat vaststaat dat JY de bij artikel 20 VWEU aan een Unieburger verleende rechten geniet, zou JY dus ook de bij artikel 21, lid 1, VWEU verleende rechten genieten, te weten dat iedere Unieburger het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

73. Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat „de rechten die artikel 21, lid 1, VWEU aan een burger van de Unie verleent, daaronder begrepen de afgeleide rechten die diens familieleden genieten, met name de geleidelijke integratie van de betrokken burger van de Unie in de samenleving van de gastlidstaat beogen te bevorderen”. [52] Een Unieburger zoals JY die, na gebruik te hebben gemaakt van zijn recht van vrij verkeer door zich naar het grondgebied van de gastlidstaat, in casu Oostenrijk, te begeven en aldaar verschillende jaren op grond en met inachtneming van artikel 7, lid 1, of van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG [53] te hebben verbleven, de nationaliteit van die lidstaat wil verwerven, is namelijk voornemens duurzaam in de samenleving van die staat te integreren.

74. Zoals het Hof heeft geoordeeld, „zou het oordeel dat een dergelijke burger, die door gebruik te maken van zijn recht van vrij verkeer rechten heeft verworven op grond van artikel 21, lid 1, VWEU, die rechten [...] verliest doordat hij bij wege van naturalisatie in die lidstaat nog beter in de samenleving van die lidstaat heeft willen integreren, [derhalve] ingaan tegen de logica van geleidelijke integratie die deze bepaling beoogt te bevorderen”. [54]

75. Gelet op al het voorgaande, ben ik, zoals ik reeds heb aangegeven, van mening dat de situatie in het hoofdgeding wegens de aard en de gevolgen ervan binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

3. Besluit van de Republiek Estland waarbij JY haar nationaliteit is verloren

76. Hoewel uit mijn analyse van de eerste prejudiciële vraag blijkt dat het verlies van JY's hoedanigheid van Unieburger het resultaat is van de Oostenrijkse naturalisatieprocedure, in haar geheel beschouwd [55], lijkt het mij in deze fase toch relevant om kort toe te lichten waarom ik, in tegenstelling tot wat de Franse regering aanvoert, van mening ben dat het besluit dat aan het Unierecht moet worden getoetst, *in het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing* niet het besluit van de Estse autoriteiten is, maar het litigieuze besluit.

77. De Franse regering stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat het verlies van JY's hoedanigheid van Unieburger louter het gevolg is van het besluit van de Estse autoriteiten, die zonder af te wachten tot JY daadwerkelijk de Oostenrijkse nationaliteit had verworven, haar verzoek om afstand te doen van de Estse nationaliteit hebben aanvaard. Volgens deze regering

[52] Arrest van 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punt 56).

[53] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77). Wat de situatie in het hoofdgeding betreft, kan ik niet uitsluiten dat JY een duurzaam verblijfsrecht in die lidstaat heeft verworven overeenkomstig artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38. In dat verband merk ik op dat het volstaat dat de betrokkene voldoet aan de voorwaarden om overeenkomstig het Unierecht het duurzaam verblijfsrecht te genieten opdat dit recht door de lidstaten wordt aanvaard. Er zij op gewezen dat indien de betrokkene onderdaan is van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER-overeenkomst), de Oostenrijkse nationaliteit overeenkomstig § 11a, lid 4, punt 2, StbG kan worden toegekend indien hij ten minste zes jaar rechtmatig en onafgebroken op het nationale grondgebied verblijft.

[54] Arrest van 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punt 58). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punt 86).

[55] Zie punt 56 van deze conclusie.

moet voor de aanvaarding van een verzoek van een Unieburger om afstand te doen van de nationaliteit van een lidstaat als voorwaarde worden gesteld dat de nationaliteit van een andere lidstaat of derde land daadwerkelijk is verkregen, om te vermijden dat die burger, zelfs maar tijdelijk, staatloos wordt. [56]

78. De Estse regering, die wat dit betreft wordt ondersteund door de Nederlandse regering en de Commissie, heeft tijdens de terechtzitting onderstreept dat de Republiek Estland het verzoek van JY om afstand te doen van haar staatsburgerschap niet kon afwijzen. Wanneer een Estse onderdaan verzoekt om afstand te doen van zijn staatsburgerschap en aan de bij de Estse regeling vastgestelde voorwaarden voldoet en daarbij de gevraagde bewijsstukken overlegt, met name de door de betrokken lidstaat verstrekte toezegging tot toekenning van de nationaliteit waaruit blijkt dat de onderdaan de nationaliteit van die lidstaat zal verkrijgen, kan de Estse regering een dergelijk verzoek niet afwijzen.

79. Ik begrijp dat argument.

80. Het Hof heeft er in het arrest Rottmann [57] aan herinnerd dat „de uit het onderhavige arrest voortvloeiende beginselen over de bevoegdheid van de lidstaten inzake nationaliteit en hun verplichting bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht te eerbiedigen, zowel gelden voor de lidstaat van de naturalisatie als voor de lidstaat van de vroegere nationaliteit", waarbij het heeft gepreciseerd dat dit betrekking had op „het kader van het onderhavige prejudiciële verzoek".

81. Een maatregel zoals die in het Franse burgerlijk wetboek maakt het inderdaad mogelijk om ervoor te zorgen dat de hoedanigheid van Unieburger behouden blijft, en is dus een van de middelen waarmee een lidstaat kan garanderen dat de betrokkene in een situatie als die in het hoofdgeding deze hoedanigheid niet verliest.

82. Gelet op de bijzonderheden van de onderhavige zaak, kan de Estse regering echter niet worden verweten dat zij het verzoek van JY om afstand te doen van de nationaliteit van deze lidstaat heeft ingewilligd, daar die afstand in het kader van de door de Oostenrijkse autoriteiten gedane toezegging een absolute voorwaarde is in de procedure voor het verkrijgen van de Oostenrijkse nationaliteit. Zoals ik heb aangegeven [58], heeft die toezegging niet alleen rechtmatige verwachtingen gewekt bij JY, maar tevens een beschermenswaardig gewettigd vertrouwen bij de Estse autoriteiten op basis van het beginsel van wederzijds vertrouwen. In dat verband is, volgens de opmerkingen van de Estse regering tijdens de terechtzitting, in artikel 26 van de Estse wet inzake nationaliteit bepaald dat deze regering de mogelijkheid heeft om de nationaliteit van een betrokkene niet in te trekken indien die intrekking tot staatloosheid leidt. [59] De Estse regering geeft aan dat, aangezien de Oostenrijkse autoriteiten een toezegging tot naturalisatie hadden

[56] De Franse regering heeft aangegeven dat in het artikel 23-9, onder 1°, van het Franse burgerlijk wetboek is bepaald dat het verlies van de Franse nationaliteit ingaat op de datum van verkrijging van de buitenlandse nationaliteit, waardoor staatloosheid wordt vermeden. De Estse regering heeft in haar antwoord op een vraag van het Hof bevestigd dat de Estse wetgeving niet vereist dat een nieuwe nationaliteit is verkregen om toe te staan dat een Estse staatsburger afstand doet van het staatsburgerschap, en dat het niet mogelijk is om tijdelijk of onder voorwaarden afstand te doen van de Estse nationaliteit.

[57] Punt 62.

[58] Zie punt 63 van deze conclusie.

[59] In dat verband zij erop gewezen dat de Republiek Estland geen partij is bij het verdrag inzake nationaliteit en derhalve niet is onderworpen aan de verplichtingen van artikel 8 van dat verdrag.

gedaan, zij niet kon voorzien dat die autoriteiten die toezegging zouden intrekken.[60] De Republiek Estland heeft zich dus gebaseerd op de toezegging tot toekenning van de nationaliteit, ervan uitgaand dat zij een gewettigd vertrouwen kon hebben in het feit dat de Oostenrijkse autoriteiten gevolg zouden geven aan de toezegging tot toekenning van de nationaliteit. Hoe dan ook beklemtoont deze lidstaat dat indien hij de afstand van het staatsburgerschap niet had toegekend, JY de Oostenrijkse nationaliteit niet had kunnen aanvragen.

83. Ik ben derhalve van mening dat in het kader van de onderhavige zaak het Estse recht, zoals het in casu is toegepast, in overeenstemming is met het Unierecht.

84. Het staat bovendien buiten kijf dat het permanente verlies van JY's hoedanigheid van Unieburger zijn oorsprong vindt in het litigieuze besluit en dat het dus de Oostenrijkse autoriteiten zijn die moeten voorkomen dat een onderdaan zoals JY de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van Unieburger verliest, waardoor haar *alle daaraan verbonden rechten* worden ontnomen, hetgeen indruist tegen het evenredigheidsbeginsel.

85. Ik zal de tweede prejudiciële vraag derhalve analyseren ervan uitgaande dat het litigieuze besluit het Unierecht, en dus het evenredigheidsbeginsel, moet eerbiedigen.

C. Tweede prejudiciële vraag: verenigbaarheid van het litigieuze besluit met het evenredigheidsbeginsel

86. Aangezien het evenredigheidsbeginsel centraal staat in het Unierecht, spreekt het vanzelf dat indien het Hof de eerste vraag, zoals ik in overweging geef, bevestigend zou beantwoorden, het antwoord op de tweede vraag eveneens bevestigend moet zijn. Gelet op die evidentie vraagt de verwijzende rechter het Hof mijns inziens niet alleen of hij moet nagaan of het litigieuze besluit verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, maar ook of hij moet nagaan of dat besluit al dan niet evenredig is.

87. Derhalve is een herformulering van de tweede vraag nodig, in die zin dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of de bevoegde nationale autoriteiten, in voorkomend geval met inbegrip van de nationale rechterlijke instanties, moeten onderzoeken of het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit van een lidstaat – en tot afwijzing van de aanvraag om die nationaliteit te verkrijgen – verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de gevolgen van dat besluit voor de situatie van de betrokkene in het licht van het Unierecht, namelijk het permanente verlies van de hoedanigheid van Unieburger, en bijgevolg of het besluit in overeenstemming is met dat beginsel.

88. Om die vraag te beantwoorden, zal ik ten eerste onderzoeken of het doel dat wordt nagestreefd met § 20, leden 1 en 2, en § 10, lid 1, punt 6, StbG – waarop zowel de toezegging tot toekenning van de nationaliteit als het besluit tot intrekking van die toezegging is gebaseerd – in het algemene belang is, alvorens mij ten tweede te buigen over de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen van het litigieuze besluit voor de situatie van JY en over het onevenredige karakter van een besluit zoals het litigieuze besluit.

[60] Zo zou aan een lidstaat in dezelfde situatie als de Republiek Estland kunnen worden verweten dat hij het verlies van nationaliteit heeft toegewezen terwijl staatloosheid kon worden verwacht, hetgeen in de onderhavige zaak, op zijn minst volgens de Estse regering, niet het geval was. JY deed immers afstand van haar oorspronkelijke nationaliteit om de Oostenrijkse nationaliteit te kunnen verkrijgen en daarmee opnieuw de hoedanigheid van Unieburger te verkrijgen. De Estse regering heeft voorts gesteld om voor elk besluit op het gebied van nationaliteit en met name met betrekking tot de individuele gevolgen voor de betrokkene de evenredigheid te beoordelen.

1. Doel van algemeen belang dat wordt nagestreefd met de regeling waarop het litigieuze besluit is gebaseerd

89. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Oostenrijkse recht op het gebied van nationaliteit beoogt meervoudige nationaliteiten te vermijden, zoals met name blijkt uit § 10, lid 3, punt 1, StbG. De verwijzende rechter geeft aan dat de in § 20, lid 1, StbG bedoelde toezegging slechts een recht op toekenning van de nationaliteit doet ontstaan wanneer wordt aangetoond dat afstand is gedaan van het vreemde staatsburgerschap. Hij verduidelijkt dat in § 20, lid 2, StbG evenwel is voorzien in de intrekking van die toezegging indien de betrokkene niet langer voldoet aan een van de in § 10, lid 1, punt 6, StbG gestelde toekenningsvoorwaarden.

90. De Oostenrijkse regering legt in haar opmerkingen uit dat de Oostenrijkse nationaliteit volgens de nationale regeling slechts wordt toegekend indien de aanvrager van die nationaliteit binnen de daartoe gestelde termijn aantoont dat afstand is gedaan van het staatsburgerschap van zijn lidstaat van herkomst en hij nog steeds aan de andere toekenningsvoorwaarden voldoet.

91. Ik herinner er eerst en vooral aan dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het rechtmatig is dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen.[61] In dat opzicht sluiten § 20, leden 1 en 2, en § 10, lid 1, punt 6, StbG, waarop de toezegging tot toekenning van de nationaliteit en het besluit tot intrekking van die toezegging zijn gebaseerd, aan bij de uitoefening van de bevoegdheid van de Republiek Oostenrijk om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de Oostenrijkse nationaliteit vast te stellen.

92. Het is gerechtvaardigd dat een lidstaat een recht op toekenning van de nationaliteit waarborgt dat krachtens de nationale bepalingen, zoals § 20, lid 1, StbG, is onderworpen aan de enkele voorwaarde dat wordt aangetoond dat afstand is gedaan van het staatsburgerschap van een andere lidstaat of een derde land.[62] Dat wordt met name gestaafd door artikel 1 van het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit[63] en door de tekst van artikel 7, lid 2, van het Verdrag beperking staatloosheid[64].

93. Wat betreft de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit op basis van § 20, lid 2, en § 10, lid 1, punt 6, StbG, ben ik van mening dat daarmee in beginsel een rechtmatig doel wordt nagestreefd.

94. Toch wens ik te beklemtonen dat de lidstaten bij de uitoefening van de bevoegdheid op het gebied van de verkrijging en het verlies van de nationaliteit de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen moeten nakomen, zoals blijkt uit de rechtspraak die ik heb onderzocht in mijn analyse van de eerste prejudiciële vraag. Bovendien moet die bevoegdheid worden uitgeoefend met inachtneming van niet alleen het Unierecht, maar ook het internationaal recht.

[61] Arresten Rottmann, punt 51, en Tjebbes e.a., punt 33.

[62] In artikel 4 van het verdrag inzake nationaliteit is bepaald dat „de regels inzake nationaliteit van elke Staat die Partij is, moeten zijn gebaseerd op de [...] beginselen [dat, onder meer] iedereen [...] recht [heeft] op een nationaliteit [en dat] staatloosheid dient te worden vermeden."

[63] Zie punt 6 van deze conclusie.

[64] Zie punt 3 van deze conclusie. Zie eveneens artikel 8, lid 3, onder a), ii), van dat verdrag.

95. In dat verband merk ik ten aanzien van artikel 7, lid 2, van het Verdrag beperking staatloosheid [65] op dat uit de door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (hierna: „UNHCR") gepubliceerde conclusies van de vergadering van deskundigen over de uitlegging van het Verdrag beperking staatloosheid, ten aanzien van artikel 7, lid 2, van dat verdrag blijkt dat „het uitsluitend aanvaardbaar is om het verlies van de nationaliteit toe te staan *indien de toezegging onvoorwaardelijk is*" [66]. Volgens die conclusies „bestaat er een feitelijke verplichting uit hoofde van het Verdrag van 1961 dat *toezeggingen, zodra zij zijn gedaan, niet mogen worden ingetrokken omdat niet aan de voorwaarden voor naturalisatie is voldaan*, waardoor de betrokkene staatloos zou worden". [67] Bovendien is het krachtens artikel 8 van datzelfde verdrag de verdragsluitende staten verboden om een individu zijn nationaliteit te ontnemen „indien dit voor die onderdaan staatloosheid met zich mee zou brengen". Ik heb dus mijn twijfels bij de rechtmatigheid, gelet op het internationale recht, van een regeling, zoals § 20, lid 2, StbG, die toelaat dat die toezegging wordt ingetrokken wanneer de betrokkene niet langer voldoet aan een van de voorwaarden voor toekenning van de nationaliteit zoals opgenomen in § 10, lid 1, punt 6, StbG, waardoor hij wordt geconfronteerd met een situatie van staatloosheid. [68]

96. Dat gezegd zijnde, merk ik tevens op dat de door het UNHCR gepubliceerde conclusies en richtsnoeren met betrekking tot het Verdrag beperking staatloosheid tot de „soft law" behoren en dus wel enig gezag hebben, maar niet verbindend zijn. Hoe dan ook bevatten deze conclusies nuttige aanwijzingen voor de lidstaten. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om die aspecten in de onderhavige zaak te verifiëren.

97. Ik zal nu de evenredigheid onderzoeken van de gevolgen van het litigieuze besluit voor de situatie in het hoofdgeding.

2. Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen van het litigieuze besluit voor de situatie van JY

98. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat er geen evenredigheidstoetsing van de gevolgen van het litigieuze besluit aan het Unierecht is verricht.

99. In dat verband moet ik erop wijzen dat het aan de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties staat om na te gaan of het besluit inzake de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit en de afwijzing van de aanvraag om die nationaliteit te verkrijgen, *wanneer dit het permanente verlies van het Unieburgerschap en de daaruit voortvloeiende rechten met zich meebrengt*, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan betreft voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht. [69] Opdat een

[65] Zie punt 3 van deze conclusie. Zie eveneens artikel 8, lid 3, onder a), ii), van dat verdrag.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunesië, 31 oktober-1 november 2013, blz. 1-15, in het bijzonder, blz. 10, punt 44. Deze conclusie is beschikbaar op: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Cursivering van mij.

[67] Ibid., blz. 10, punt 45.

[68] Zie artikel 4 van het verdrag inzake nationaliteit. Zie ook artikel 15, lid 2, van de op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin is bepaald dat „[a]an niemand [...] willekeurig zijn nationaliteit [mag] worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen".

[69] Zie in die zin arrest Tjebbes e.a., punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

dergelijk besluit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moeten de desbetreffende nationale regels derhalve een individuele toetsing van de gevolgen van de intrekking van de toezegging aan het Unierecht mogelijk maken. [70]

100. De verwijzende rechter vraagt zich af of het enkele feit dat JY afstand heeft gedaan van haar Unieburgerschap en op eigen initiatief heeft afgezien van haar staatsburgerschap van de Republiek Estland, bepalend kan zijn in het kader van de evenredigheidstoets.

101. Zoals ik heb uiteengezet [71], is zowel de staatloosheid als het verlies van JY's hoedanigheid van Unieburger het resultaat van de Oostenrijkse naturalisatieprocedure, in haar geheel beschouwd. Ik ben derhalve van mening dat de situatie van een onderdaan van een lidstaat, zoals JY, die afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit met als enige doel te voldoen aan de voorwaarde die in de nationale regeling [72] is gesteld om de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen en derhalve met als enige vooruitzicht opnieuw het Unieburgerschap te verkrijgen, *geen enkele invloed* heeft bij het bepalen of de intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Die afstand mag derhalve niet als relevant criterium worden beschouwd bij de verificatie van de omstandigheden die verband houden met de individuele situatie van de betrokkene.

a) Omstandigheden die verband houden met de individuele situatie van de betrokkene

102. Ik herinner eraan dat uit de rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest Rottmann [73] blijkt dat de omstandigheden die verband houden met de individuele situatie van de betrokkene en in voorkomend geval van zijn gezinsleden en die relevant kunnen zijn voor de beoordeling die de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties moeten verrichten, met name de ernst van het door de betrokkene gepleegde strafbare feit, het tijdsverloop tussen het toezeggingsbesluit en het intrekkingsbesluit, en de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen zijn. [74]

1) Aard van de strafbare feiten

103. Ik betwijfel of het litigieuze besluit gerechtvaardigd is gelet op de aard van de door JY begane strafbare feiten.

104. JY wordt verweten dat zij enerzijds, na de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, twee zware bestuursrechtelijke overtredingen had begaan, te weten het niet aanbrengen van een keuringsvignet op haar voertuig en het onder invloed van alcohol besturen van een motorvoertuig, en dat zij anderzijds, voordat de toezegging werd gedaan, verantwoordelijk was voor acht bestuursrechtelijke overtredingen die zij in de periode van 2007 tot 2013 had begaan.

[70] Volgens het Hof geldt dit ook in het geval van verlies van de nationaliteit, zelfs wanneer die nationaliteit door bedrog werd verkregen. Zie in die zin arrest Rottmann, punt 59.

[71] Zie punt 56 van deze conclusie.

[72] Er moet rekening worden gehouden met het feit dat deze voorwaarde voor alle aanvragers van de Oostenrijkse nationaliteit geldt.

[73] Punt 56.

[74] Wat deze omstandigheden betreft, wijs ik erop dat bij de rechtspraak geen numerus clausus is ingesteld.

105. Wat de acht bestuursrechtelijke overtredingen betreft, ben ik het eens met JY en met de Commissie dat die overtredingen bekend waren op de datum waarop de toezegging werd gedaan en niet aan de weg hebben gestaan aan die toezegging. Die overtredingen mogen derhalve niet in aanmerking worden genomen om de ernst van de door JY begane overtredingen te bepalen.

106. Wat de twee zware bestuursrechtelijke overtredingen betreft, zet de verwijzende rechter uiteen dat de eerste overtreding volgens de nationale rechtspraak de bescherming van de openbare verkeersveiligheid in het gedrang heeft gebracht, en dat de tweede de veiligheid van andere weggebruikers ernstig in gevaar heeft gebracht. Die laatste overtreding kon op zich al doorslaggevend zijn om vast te stellen dat niet aan de in § 10, lid 1, punt 6, StbG gestelde voorwaarden voor de toekenning van de nationaliteit is voldaan.

107. In haar opmerkingen voert de Oostenrijkse regering aan dat de bepalingen van § 20, lid 2, gelezen in samenhang met § 10, lid 1, punt 6, StbG, garanderen dat de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit slechts kan worden ingetrokken om ernstige redenen van algemeen belang en bedoeld zijn om te garanderen dat de betrokkene vanwege zijn eerdere gedrag geen (of niet langer een) gevaar voor de openbare rust, orde en veiligheid vormt, noch in artikel 8, lid 2, EVRM genoemde andere algemene belangen in gevaar brengt.

108. Ik ben het er uiteraard mee eens dat dergelijk gedrag dient te worden bestraft. Maar kan een besluit tot intrekking van de nationaliteitstoezegging, waarbij de betrokkene de hoedanigheid van Unieburger permanent verliest, gebaseerd worden op bestuursrechtelijke overtredingen in verband met de verkeersveiligheid?

109. Ik denk van niet.

110. Ten eerste geeft JY in haar opmerkingen aan dat noch de eerste[75] noch de tweede ernstige overtreding[76] van dien aard was dat op grond daarvan haar rijbewijs werd ingetrokken. Wat dat betreft, moet ik erop wijzen dat uit het antwoord van de Oostenrijkse regering op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag blijkt dat in het Oostenrijkse recht niet is voorzien in schorsing van het rijbewijs in gevallen van rijden onder invloed met een alcoholpromillage zoals dat van JY.

111. Ten tweede is de situatie zoals die in de onderhavige zaak, waarin een onderdaan van een lidstaat wordt geconfronteerd met het permanente verlies van de hoedanigheid van Unieburger en dus met het verlies van *alle bij artikel 20 VWEU verleende rechten*, zoals ik in punt 69 van deze conclusie heb uitgelegd, vergelijkbaar met die waarin een betrokkene wordt geconfronteerd met *het verlies van het genot van de essentie van de bij dat artikel verleende rechten*, in die zin dat aan de hoedanigheid van Unieburger in beide gevallen het nuttig effect wordt ontnomen[77].

112. Ik ben derhalve van mening dat in de onderhavige zaak de rechtspraak moet worden toegepast[78] die stelt dat wat de mogelijkheid betreft om beperkingen te stellen op het uit artikel 20 VWEU voortvloeiend verblijfsrecht, dat artikel niet afdoet aan de mogelijkheid voor de lidstaten om zich te beroepen op een uitzondering in verband met, met name, de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid[79]. In dat verband moeten, zoals

75 JY heeft aangegeven dat de boete 112 EUR bedroeg.

76 JY heeft aangegeven dat de sanctie 300 EUR bedroeg.

77 Zie ook voetnoot 49 van deze conclusie.

78 Ik wijs erop dat het Hof in die rechtspraak niet rechtstreeks verwijst naar de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38.

79 Arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81).

het Hof ook heeft bevestigd, de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid", wanneer zij dienen als rechtvaardiging voor een afwijking van het verblijfsrecht van Unieburgers of hun familieleden, strikt worden opgevat, hetgeen betekent dat de draagwijdte ervan niet eenzijdig door de lidstaten zonder controle door de instellingen van de Unie kan worden bepaald.[80] 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 die rechtspraak dat dit 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.[81]

113. Ik ben derhalve van mening dat de intrekking van de toezegging tot toekenning van het staatsburgerschap niet is gebaseerd op het bestaan van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid, gelet op de bestuursrechtelijke overtredingen die door JY zijn begaan.

2) Tijd die is verstreken tussen de datum waarop de toezegging is gedaan en de datum van intrekking van de toezegging

114. Aangaande de vraag of de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties rekening houden met de tijd die is verstreken tussen de datum waarop de toezegging is gedaan en de datum waarop zij is ingetrokken, breng ik in herinnering dat het besluit inzake het verlies door JY van de Estse nationaliteit op 27 augustus 2015 is vastgesteld en dat het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijks nationaliteit dateert van 6 juli 2017.

115. De termijn tussen die twee besluiten lijkt mij buitensporig, in het bijzonder gelet op de gevolgen voor de betrokkene, die gedurende bijna twee jaar, sinds zij afstand had gedaan van haar oorspronkelijke nationaliteit, staatloos was en dus alle aan haar hoedanigheid van Unieburger verbonden rechten had verloren, met inbegrip van haar rechten van vrij verkeer en verblijf.

3) Beperkingen op de uitoefening van het recht om zich vrij op het grondgebied van de gehele Unie te verplaatsen en er vrij te verblijven

116. Wat betreft de beperkingen op de uitoefening van het recht om zich vrij op het grondgebied van de gehele Unie te verplaatsen en er vrij te verblijven, moesten de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties tevens rekening houden met het feit dat de betrokkene na intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit, zoals bij JY het geval is, de hoedanigheid van Unieburger niet opnieuw kan verkrijgen en dat het verlies van die hoedanigheid dus permanent wordt.

[80] Arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 82). Zie eveneens arresten van 4 december 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 18); 26 februari 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punt 6); 28 oktober 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punt 27); 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 33); 19 januari 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punt 23), en 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 64 en 65).

[81] Arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 83).

117. Zoals in casu het geval is, zou de betrokkene dus met name worden geconfronteerd met het verlies van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven en, in voorkomend geval, met problemen om zich naar andere lidstaten, met name Estland, te begeven teneinde effectieve en regelmatige banden met familieleden te onderhouden dan wel aldaar zijn beroepsactiviteiten te verrichten of de noodzakelijke stappen te ondernemen om dergelijke activiteiten te verrichten in Oostenrijk of in andere lidstaten.

4) Mogelijkheid voor de betrokkene om zijn oorspronkelijke nationaliteit opnieuw te verkrijgen

118. Wat betreft de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn oorspronkelijke nationaliteit opnieuw te verkrijgen, blijkt uit het antwoord van de Estse regering op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag dat dit in het Estse recht onmogelijk is nadat de betrokkene afstand heeft gedaan van zijn Estse staatsburgerschap, aangezien een van de voorwaarden om die nationaliteit te verkrijgen is dat de betrokkene acht jaar in deze lidstaat heeft verbleven. De Oostenrijkse autoriteiten mogen dus niet voorbijgaan aan een dergelijke situatie.

5) Normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven

119. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat met name de bevoegde nationale autoriteiten en in voorkomend geval de nationale rechterlijke instanties zich ervan dienen te vergewissen dat het nationaliteitsverlies 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 verankerd in artikel 7 van het Handvest.[82]

120. In de onderhavige zaak blijkt uit de opmerkingen van JY ter terechtzitting dat het bureau voor vluchtelingen en staatlozen de situatie van JY heeft onderzocht en bij besluit van 7 januari 2020 heeft geoordeeld dat zij illegaal in Oostenrijk was. JY zou daardoor alleen een verblijfstitel voor humanitaire doeleinden kunnen krijgen op grond van § 55, lid 2, van de asielwet en zou om de arbeidsmarkt te kunnen betreden eerst een werkvergunning moeten verkrijgen van het arbeidsbureau.

121. In die omstandigheden moeten de bevoegde autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties bij de evenredigheidstoetsing tevens rekening houden met de onevenredige gevolgen waaraan de betrokkene zou worden blootgesteld en *die van invloed zijn op de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven*.

122. De in de voorgaande punten beschreven aspecten moeten door de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in aanmerking worden genomen bij hun beoordeling van het evenredigheidsbeginsel.

[82] Arrest Tjebbes e.a., punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Ik herinner eraan dat volgens artikel 1 van het Handvest, met als opschrift „De menselijke waardigheid", „[d]e menselijke waardigheid [...] onschendbaar [is]. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd."

b) Coherentie en geschiktheid van de nationale voorschriften om de doelstelling van bescherming van de verkeersveiligheid te bereiken

123. Wat om te beginnen de coherentie van de nationale wettelijke regeling betreft, zal ik mij beperken tot de volgende vraag: is het binnen een nationale rechtsorde coherent dat overtredingen in verband met de verkeersveiligheid als onvoldoende ernstig kunnen worden beschouwd om tot intrekking van het rijbewijs te leiden, maar wel tot de intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit aan de betrokkene en tot het verlies van het Unieburgerschap en alle eraan verbonden rechten kunnen leiden?

124. Ik zie niet in op basis van welke redenering zou kunnen worden geconcludeerd dat er geen coherentieprobleem bestaat.

125. Wat vervolgens de geschiktheid betreft van deze regeling om de in § 10, lid 1, punt 6, StbG beoogde doelstellingen te bereiken, merk ik op dat de ernst van de in de nationale wettelijke regeling opgenomen overtredingen kennelijk niet in verhouding staat tot de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene.

126. Bovenstaande overwegingen brengen mij tot de slotsom dat een besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit, zoals het litigieuze besluit, waarbij het verlies van de hoedanigheid van Unieburger van een betrokkene in een situatie als die in het hoofdgeding, permanent wordt vanwege bestuursrechtelijke overtredingen in verband met de verkeersveiligheid, vooral wanneer die overtredingen niet van dien aard zijn dat zij tot intrekking van het rijbewijs leiden, niet in overeenstemming is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

127. Ter afsluiting van mijn analyse lijkt het mij interessant om advocaat-generaal Mengozzi te citeren, die in zijn conclusie in de zaak Tjebbes e.a.[83] overwoog dat „[i]n het extreme – en naar ik hoop volstrekt hypothetische geval dat volgens de wetgeving van een lidstaat een verkeersovertreding tot intrekking van de naturalisatie van een persoon zou moeten leiden, met als gevolg dat die persoon het Unieburgerschap verliest, [...] het onevenredige karakter van die maatregel dus reeds [zou] blijken uit het feit dat de geringe ernst van de overtreding niet in verhouding staat tot de dramatische consequentie van verlies van de hoedanigheid van burger van de Unie”.

V. Conclusie

128. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„1) De situatie van een natuurlijke persoon die de nationaliteit van één enkele lidstaat had en afstand heeft gedaan van die nationaliteit en dus ook van het burgerschap van de Europese Unie, om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen overeenkomstig het besluit van de autoriteiten van die lidstaat dat de toezegging bevat dat deze nationaliteit zal worden toegekend, waarna dat besluit is ingetrokken en zijn verzoek tot toekenning van die nationaliteit is afgewezen, waardoor deze persoon het Unieburgerschap niet opnieuw kan verkrijgen, valt wegens de aard en de gevolgen van die situatie onder het Unierecht.

[83] Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2018:572, punt 88).

2) Artikel 20 VWEU, gelezen in het licht van artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, staat in beginsel niet in de weg aan een wettelijke regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan die lidstaat om redenen van algemeen belang de toezegging tot toekenning van zijn nationaliteit kan intrekken, ook al heeft dat intrekkingsbesluit tot gevolg dat de betrokkene de hoedanigheid van Unieburger permanent verliest en maakt dat besluit het voor de betrokkene onmogelijk om die hoedanigheid en de eraan verbonden rechten opnieuw te verkrijgen, op voorwaarde dat de bevoegde nationale autoriteiten, in voorkomend geval met inbegrip van de nationale rechterlijke instanties, de verenigbaarheid van het besluit met het evenredigheidsbeginsel onderzoeken wat betreft de gevolgen van dat besluit voor de situatie van de betrokkene vanuit het oogpunt van het Unierecht, en dus onderzoeken of dat besluit in overeenstemming is met dat beginsel.

Bij dat onderzoek moet de verwijzende rechter met name nagaan of een dergelijk besluit gerechtvaardigd is gelet op de ernst van de door die persoon begane strafbare feiten, de tijd die is verstreken tussen de datum waarop de toezegging is gedaan en de datum van de intrekking daarvan, de beperkingen op de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer en verblijf, de mogelijkheid om zijn oorspronkelijke nationaliteit opnieuw te verkrijgen en de vraag of de betrokkene zal worden blootgesteld aan onevenredige gevolgen die van invloed zijn op de normale ontwikkeling van zijn gezins- en beroepsleven, uit het oogpunt van het Unierecht.

Een besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de nationaliteit, zoals het besluit van 6 juli 2017 van de Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen, Oostenrijk), waarbij het verlies van de hoedanigheid van Unieburger van een betrokkene in een situatie als in het hoofdgeding, permanent wordt vanwege bestuursrechtelijke overtredingen in verband met de verkeersveiligheid, vooral wanneer die overtredingen niet van dien aard zijn dat zij tot intrekking van het rijbewijs leiden, is bijgevolg niet in overeenstemming met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.”