

Zaak C-118/20**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

3 maart 2020

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 februari 2020

Verzoekende partij tot „Revision”:

JY

Verwerende partij:

Wiener Landesregierung

Verwaltungsgerichtshof

EU 2020/0001-1
(Ra 2018/01/0159)
13 februari 2020

Het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) heeft [OMISSIS] op het beroep tot „Revision” van JY, te W, [OMISSIS] tegen de uitspraak van het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) van 23 januari 2018 [OMISSIS] inzake nationaliteit [verwerende autoriteit voor het Verwaltungsgericht: Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen)] de volgende

beslissing

gegeven:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU 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 burgerschap van de Unie, om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen op grond van de toezegging van de door hem gevraagde toekenning van deze nationaliteit, en wiens mogelijkheid om het burgerschap van de Unie opnieuw te verkrijgen vervolgens door de intrekking van deze toezegging is ontnomen, binnen de werkings sfeer van het Unierecht wegens de aard en de gevolgen van die situatie, zodat bij de intrekking van de toezegging voor toekenning het Unierecht moet worden geëerbiedigd?

Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt:

2. Moeten de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties in het kader van de beslissing over de intrekking van de toezegging voor de toekenning van de nationaliteit van de lidstaat vaststellen 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? **[Or. 2]**

Motivering:

Feiten en hoofdgeding

- 1 Bij schrijven van 15 december 2008 heeft verzoekster tot „Revision” verzocht om toekenning van het Oostenrijkse staatsburgerschap. Op dat tijdstip was zij een onderdaan van de Republiek Estland en dus een burger van de Unie.
- 2 Bij besluit van 11 maart 2014 heeft de Niederösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) overeenkomstig § 11a, lid 4, punt 2, gelezen in samenhang met §§ 20 en 39 van het Staatsbürgerschaftsgesetz (Oostenrijkse nationaliteitswet) 1985 (hierna: „StbG”), aan verzoekster tot „Revision” de toezegging gedaan dat het Oostenrijkse burgerschap aan haar zou worden toegekend, mits zij binnen twee jaar het bewijs overlegde dat zij geen onderdaan meer was van de staat die tot dusver haar herkomststaat (Republiek Estland) was.
- 3 Verzoekster tot „Revision”, die ondertussen haar woonplaats had verlegd naar Wenen, heeft binnen de 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.
- 4 Bij besluit van 6 juli 2017 heeft de Wiener Landesregierung (hierna: „autoriteit”) – die inmiddels bevoegd was geworden – overeenkomstig § 20, lid 2, StbG het besluit van de Niederösterreichischen Landesregierung van 11 maart 2014 ingetrokken en de aanvraag van verzoekster tot „Revision” tot toekenning van het Oostenrijkse burgerschap afgewezen op grond van § 10, lid 1, punt 6, StbG.

- 5 De autoriteit motiveerde haar besluit met het argument dat verzoekster tot „Revision”, gelet op twee zwaarwegende administratieve overtredingen die zij na de toezegging voor de toekenning van het Oostenrijkse burgerschap had begaan en rekening houdend met de acht administratieve overtredingen die zij vóór deze toezegging had begaan, niet langer voldeed aan de toekenningsvoorwaarde van § 10, lid 1, punt 6, StbG.
- 6 Tegen dit besluit heeft verzoekster tot „Revision” beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Wien (hierna: „Verwaltungsgericht”). **[Or. 3]**
- 7 Bij zijn voor het Verwaltungsgerichtshof aangevochten beslissing heeft het Verwaltungsgericht het beroep ongegrond verklaard en geoordeeld dat het beroep tot „Revision” bij het Verwaltungsgerichtshof volgens § 133, lid 4, Bundesverfassungs-Gesetz (Oostenrijkse grondwet) niet-ontvankelijk was.
- 8 Het Verwaltungsgericht motiveerde zijn beslissing in wezen op grond dat de toezegging van het Oostenrijkse staatsburgerschap ook overeenkomstig § 20, lid 2, StbG moet worden ingetrokken wanneer een weigeringsgrond zich pas voordoet na de overlegging van het bewijs betreffende het verlies van de bestaande nationaliteit, zoals in casu het feit dat de toekenningsvoorwaarde van § 10, lid 1, punt 6, StbG niet is vervuld. Bij het onderzoek van deze toekenningsvoorwaarde moet het gehele gedrag van de aanvrager van de nationaliteit in aanmerking worden genomen, met name de door hem gepleegde strafbare feiten. Daarbij gaat het om de vraag of er sprake is van inbreuken op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de aanvrager van de nationaliteit ook in de toekomst wezenlijke bepalingen ter bescherming van het leven, de gezondheid, de veiligheid, de openbare rust en orde – of in artikel 8, lid 2, EVRM genoemde andere rechtsgoederen – niet zal eerbiedigen.
- 9 Na de toezegging voor de toekenning van het Oostenrijkse burgerschap werd verzoekster tot „Revision” op grond van § 134 juncto § 36, onder e, van het Kraftfahrzeuggesetz (motorvoertuigenwet) 1967 (hierna: „KFG”) bestraft wegens haar verzuim een aan de voorschriften beantwoordend keuringsvignet aan te brengen op het motorvoertuig – een overtreding die de handhaving van de motorvoertuigen- en wegverkeerswet zodanig kan hinderen dat de bescherming van de openbare verkeersveiligheid in het gevaar komt. Voorts heeft zij een motorvoertuig bestuurd onder invloed van alcohol. Dit is een gedraging waardoor de veiligheid van andere weggebruikers ernstig in gevaar wordt gebracht en die als een „zware overtreding” moet worden aangemerkt. Gelet op deze twee administratieve overtredingen en de acht administratieve overtredingen die verzoekster tot „Revision” tussen 2007 en 2013 had begaan, kon niet meer worden aangenomen dat zij zich in de toekomst naar behoren zou gedragen. Op basis van het feit dat verzoekster tot „Revision” sinds geruime tijd in Oostenrijk verbleef en gelet op haar beroepsmatige en persoonlijke integratie kon, gelet op haar gedrag in zijn geheel **[Or. 4]**, niet worden besloten tot een positieve evolutie in de toekomst in de zin van § 10, lid 1, punt 6, StbG.

Het arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, is niet van toepassing omdat verzoekster tot „Revision” ten tijde van de vaststelling van het besluit reeds staatloos en dus geen burger van de Unie was.

Ten slotte was er ook sprake van „ernstige strafbare feiten”, zodat de intrekking van de toezegging en de afwijzing van haar nationaliteitsaanvraag in het licht van het Verdrag tot beperking der staatloosheid evenredig waren.

De voorwaarden voor de intrekking van de toezegging voor de toekenning van het Oostenrijkse staatsburgerschap overeenkomstig § 20, lid 2, StbG waren dus vervuld.

- 10 Tegen deze uitspraak is het onderhavige beroep tot „Revision” bij het Verwaltungsgerichtshof gericht. De autoriteit heeft in de door het Verwaltungsgerichtshof ingeleide precontentieuze procedure geen memorie van antwoord op het beroep tot „Revision” ingediend.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht:

- 11 Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt onder andere het volgende:

„TWEEDE DEEL

NON-DISCRIMINATIE EN BURGERSCHAP VAN DE UNIE

[...]

Artikel 20

(oud artikel 17 VEG)

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

- a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

[...] **[Or. 5]**

- c) het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;

[...],,

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

- 12 Het Oostenrijkse Staatsbürgerschaftsgesetz (nationaliteitswet) 1985, BGBl. nr. 311, in de versie die in casu van toepassing is, BGBl. I nr. 136/2013 (StbG), bepaalt onder meer het volgende:

„Toekenning

§ 10. (1) Behoudens andersluidende bepaling in deze federale wet, kan het burgerschap aan een vreemdeling slechts worden toegekend indien:

6. hij, 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, EVRM genoemde andere algemene belangen in gevaar brengt;

[...]

(3) Het burgerschap kan niet aan een vreemdeling worden toegekend die een vreemde nationaliteit bezit, indien hij:

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

[OMISSIS]

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

1. hij niet staatloos is;
2. [...] en [Or. 6]
3. het hem door de toezegging mogelijk wordt gemaakt of gemakkelijker kan worden gemaakt om het burgerschap van zijn herkomststaat op te geven.

(2) De toezegging dient te worden ingetrokken wanneer de vreemdeling, met uitzondering van § 10, lid 1, punt 7 [in casu niet relevant], niet meer voldoet aan alle gestelde toekenningsvoorwaarden van het burgerschap.

(3) Het burgerschap waarvan de toekenning werd toegezegd, moet worden toegekend zodra de vreemdeling

1. niet langer de nationaliteit van zijn herkomststaat bezit, of

2. aan toont dat de handelingen die nodig zijn om het burgerschap van zijn herkomststaat op te geven, onmogelijk door hem konden worden verricht of dat zij redelijkerwijs niet van hem konden worden verlangd.

[OMISSIS]

[...],,

Verwijzingsbevoegdheid

- 13 Het Verwaltungsgerichtshof is een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU, waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep.
- 14 Het Verwaltungsgerichtshof is van oordeel dat bij de beslissing op het door hem te beoordelen beroep tot „Revision” de vragen over de uitlegging van het Unierecht rijzen die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing zijn aangevoerd en hierna nader zijn toegelicht.

Toelichting bij de prejudiciële vragen

Opmerking vooraf

- 15 Aan de Oostenrijkse nationaliteitswetgeving ligt onder andere de gedachte ten grondslag dat meerdere nationaliteiten zo mogelijk moeten worden vermeden. Daartoe dient onder meer § 10, lid 3, punt 1, StbG, volgens hetwelk het Oostenrijkse burgerschap niet mag worden toegekend aan een vreemdeling die een [Or. 7] vreemde nationaliteit bezit, indien hij verzuimt de handelingen te verrichten die noodzakelijk zijn om zijn bestaande nationaliteit op te geven, ofschoon hij die handelingen kan verrichten en dat in redelijkheid van hem kan worden verlangd. Om staatloosheid te vermijden, is het in verschillende buitenlandse rechtsstelsels in beginsel niet toegestaan om afstand te doen van hun nationaliteit. Toch verlangen zij dienaangaande niet dat eerst een ander burgerschap (in casu het Oostenrijkse) wordt verkregen, maar nemen zij soms reeds genoegen met de enkele toezegging daarvan. Opdat ook in dergelijke gevallen afstand kan worden gedaan van het burgerschap, voorziet het StbG in § 20 in de toezegging voor de toekenning van het burgerschap [OMISSIS].
- 16 De onderhavige zaak wordt gekenmerkt door de bijzonderheid dat verzoekster tot „Revision” na de toezegging van het Oostenrijkse burgerschap afstand heeft gedaan van haar Estse nationaliteit, en dus ook van haar burgerschap van de Unie, en de toezegging vervolgens is ingetrokken.
- 17 De toezegging voor de toekenning van het burgerschap overeenkomstig § 20, lid 1, StbG veronderstelt dat de vreemdeling – afgezien van het feit dat hij binnen twee jaar zijn bestaande burgerschap niet meer mag bezitten – aan alle

toekenningsvoorwaarden voldoet. Dienovereenkomstig neemt zij de vorm aan van een voorwaardelijk recht op toekenning, waarbij de enige voorwaarde erin bestaat dat moet worden aangetoond dat afstand is gedaan van het vreemde burgerschap [OMISSIS]. Overeenkomstig § 20, lid 2, StbG moet de toezegging, ondanks dat reeds bestaande voorwaardelijke recht op toekenning van het burgerschap, toch worden ingetrokken wanneer de vreemdeling niet langer voldoet aan alle toekenningsvoorwaarden van de nationaliteit [OMISSIS].

- 18 Overeenkomstig § 10, lid 1, punt 6, StbG moet volgens vaste rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof het gehele gedrag van de aanvrager van de Oostenrijkse nationaliteit in aanmerking worden genomen, waaronder ook de door hem gepleegde strafbare feiten. Dienaangaande gaat het om de vraag of er sprake is van inbreuken op basis waarvan kan worden geconcludeerd **[Or. 8]** dat de aanvrager van de Oostenrijkse nationaliteit ook in de toekomst wezenlijke bepalingen ter bescherming van het leven, de gezondheid, de veiligheid, de openbare rust en orde – of in artikel 8, lid 2, EVRM genoemde andere rechtsgoederen – niet zal eerbiedigen. De – eventueel negatieve – houding van de betrokkene ten opzichte van de ter voorkoming van die gevaren vastgestelde wetten blijkt uit de aard, de ernst en de veelvuldigheid van dergelijke overtredingen [OMISSIS].
- 19 [OMISSIS] [toelichting bij de rechtspraak van het Oostenrijkse Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof)]
- 20 De omstandigheid dat er geen aan de voorschriften beantwoordend keuringsvignet is aangebracht op een motorvoertuig, vormt op zich een zwaarwegende overtreding van de regels ter bescherming van de verkeersregeling en de verkeersveiligheid, die ertoe kan leiden dat de handhaving van de motorvoertuigen- en wegverkeerswet zodanig wordt belemmerd dat de bescherming van de openbare verkeersveiligheid in gevaar wordt gebracht [OMISSIS].
- 21 Volgens de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof moet ook het onder invloed van alcohol besturen van een motorvoertuig worden aangemerkt als een dermate zwaarwegende overtreding van de regels ter bescherming van de verkeersregeling en de verkeersveiligheid, die louter op zich ertoe kan leiden dat niet is voldaan aan de toekenningsvoorwaarde van § 10, lid 1, punt 6, zonder dat het bloedalcoholgehalte daarbij beslissend is [OMISSIS]. **[Or. 9]**
- 22 De gevaarinschatting door het Verwaltungsgericht kan, met name gelet op de administratieve strafbare feiten die in casu zowel na als reeds voor de toezegging voor toekenning door verzoekster tot „Revision” zijn gepleegd, niet ter discussie worden gesteld. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de toekenning van het burgerschap het sluitstuk van een (geslaagde) integratie van de vreemdeling in Oostenrijk [OMISSIS] zou moeten vormen. In haar beroep tot „Revision” weet verzoekster tot „Revision” niets in te brengen tegen de onderhavige individuele beoordeling. Volgens het nationale recht kan dus niet

worden afgedaan aan de aanname dat is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van de toezegging voor de toekenning van het burgerschap en voor de afwijzing van het verzoek om toekenning van het Oostenrijkse burgerschap overeenkomstig § 10, lid 1, punt 6, StbG.

Eerste vraag

- 23 Samengevat is verzoekster tot „Revision” rechtens van oordeel dat op de intrekking van de toezegging voor de toekenning van het Oostenrijkse burgerschap overeenkomstig § 20, lid 2, StbG nadat zij het bewijs had geleverd dat zij geen Lets onderdaan meer was, het Unierecht van toepassing is wegens de aard en de gevolgen van die intrekking, aangezien zij daardoor het voorwaardelijke recht op herkrijging van het burgerschap van de Unie is ontnomen. Volgens het arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, kan een dergelijke intrekking slechts plaatsvinden voor zover is onderzocht of de gevolgen van het daarmee gepaard gaande verlies van het voorwaardelijke recht op herkrijging van het burgerschap van de Unie evenredig zijn. Deze verplichting is noch door de autoriteit, noch door het Verwaltungsgericht nageleefd.
- 24 Het Verwaltungsgericht heeft daarentegen geoordeeld dat het arrest van het Hof in de zaak Rottmann, C-135/08, niet van toepassing is, omdat het betrekking had op het verlies van het burgerschap van de Unie, terwijl verzoekster tot „Revision” ten tijde van de beslissing over de intrekking van de toezegging geen burger van de Unie meer was. **[Or. 10]**
- 25 Volgens vaste rechtspraak van het Hof „is elke lidstaat volgens het internationale recht bevoegd om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen”, maar het feit dat „de materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort” neemt niet weg „dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften in kwestie niettemin het Unierecht moeten eerbiedigen” (arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 30, met verwijzing naar het arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 39 en 41, met verdere verwijzingen).
- 26 „Artikel 20 VWEU verleent aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie, die volgens vaste rechtspraak [van het Hof] de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn. Bijgevolg is 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 en de daaraan verbonden rechten, het Unierecht van toepassing wegens de aard en de gevolgen van die situatie. De lidstaten moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit dan ook het Unierecht eerbiedigen” (arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17,

EU:C:2019:189, punten 31 en 32, met verwijzing naar het arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 42 en 45, met verdere verwijzingen).

- 27 Deze rechtspraak is door het Hof bevestigd ten aanzien van het verlies van het burgerschap van de Unie, met name in het concrete geval van het verlies van de door naturalisatie verkregen nationaliteit van een lidstaat ingevolge de intrekking van de naturalisatie (hierna: „intrekking”) (zie arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104), alsook ten aanzien van het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat (arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189) door personen die niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezitten. Volgens die rechtspraak van het Hof verzet artikel 20 VWEU zich niet tegen het verlies van de nationaliteit van een lidstaat door intrekking van de naturalisatie, indien deze door bedrog of krachtens **[Or. 11]** de wetgeving van die lidstaat is verkregen, indien door de nationale autoriteiten, in voorkomend geval door de nationale rechterlijke instanties, is onderzocht of de gevolgen van dit verlies voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn familieleden, verenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 28 In casu heeft de autoriteit, in eerste instantie, overeenkomstig § 20, lid 1, StbG die toezegging aan verzoekster tot „Revision” gedaan op grond van haar aanvraag tot toekenning van het Oostenrijkse burgerschap, op voorwaarde dat zij binnen twee jaar zou aantonen dat zij de Estse nationaliteit niet meer bezat.
- 29 Door de toezegging verkreeg verzoekster tot „Revision” een voorwaardelijk recht op toekenning, waarbij de enige voorwaarde erin bestond dat zij binnen de gestelde termijn het bewijs moest leveren dat zij de Estse nationaliteit niet langer bezat [OMISSIS].
- 30 Op grond van deze toezegging heeft verzoekster tot „Revision”, die niet de nationaliteit van een andere lidstaat bezat, op eigen initiatief afstand gedaan van haar Estse nationaliteit. Daarmee heeft zij uit eigen beweging ook afstand gedaan van het burgerschap van de Unie, om uit hoofde van de toezegging van de autoriteit na overlegging van het bewijs van het verlies van haar Estse nationaliteit het Oostenrijkse burgerschap en dientengevolge het burgerschap van de Unie (opnieuw) te verkrijgen.
- 31 [OMISSIS] [irrelevant tekstgedeelte]
- 32 Voor het onderzoek van de uitspraak van een Verwaltungsgericht door het Verwaltungsgerichtshof is steeds de situatie, feitelijk en rechtens, op het tijdstip waarop het bestreden besluit is genomen, bepalend [OMISSIS] **[Or. 12]** [OMISSIS]. Derhalve moet het Verwaltungsgerichtshof ervan uitgaan dat verzoekster tot „Revision” op het beslissende tijdstip van de intrekking van de toezegging geen burger van de Unie was.

- 33 De bijzonderheid van de procedure is dus gelegen in het feit dat verzoekster tot „Revision” ten tijde van de intrekking geen burger van de Unie meer was. Anders dan in voornoemde rechtspraak van het Hof in de zaken Rottmann, C-135/08, en Tjebbes e.a., C-221/17, brengt het litigieuze besluit dus niet het verlies van het burgerschap van de Unie mee. Door de met de intrekking van de toezegging gepaard gaande afwijzing van het verzoek tot toekenning van het Oostenrijkse burgerschap verliest verzoekster tot „Revision” integendeel het verworven voorwaardelijke recht op herkrijging van het Unieburgerschap waarvan zij eerder op eigen initiatief afstand had gedaan.
- 34 Het is de vraag of ook op deze situatie het Unierecht van toepassing is wegens de aard en de gevolgen van die situatie, en of de autoriteit bij de vaststelling van een dergelijk besluit het Unierecht in acht moet nemen, hoewel verzoekster tot „Revision” op het beslissende tijdstip van de intrekking van de toezegging geen burger van de Unie meer was en het litigieuze besluit niet tot het verlies van het burgerschap van de Unie leidde, maar tot het verlies van het voorwaardelijke recht op herkrijging van het Unieburgerschap waarvan zij eerder uit eigen beweging afstand had gedaan.
- 35 Het Hof heeft het voor de toepasselijkheid van het Unierecht van wezenlijk belang geacht dat burgers van de Unie „worden geconfronteerd met het verlies van de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten” (arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 32). Zoals de advocaat-generaal in de zaak Tjebbes e.a. heeft samengevat, ging het in die zaak om een „situatie die kan leiden tot het verlies van die hoedanigheid” of om het verlies van het burgerschap van de Unie (zie conclusie van 12 juli 2018, Tjebbes e.a., C-221/17, punten 28 en 44). Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof „dient de hoedanigheid van Unieburger de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn” (arrest van het Hof van 13 juni 2019, TopFit en Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punt 28). **[Or. 13]**
- 36 Zo heeft het Hof vastgesteld: „Het voorbehoud betreffende de eerbiediging van het Unierecht doet niet af aan het reeds door het Hof erkende [...] internationaalrechtelijke beginsel dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort, maar bevestigt het beginsel dat wanneer het om burgers van de Unie gaat, de uitoefening van die bevoegdheid, voor zover zij de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten aantast, zoals met name het geval is met een besluit tot intrekking van de naturalisatie als in het hoofdgeding aan de orde, vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht” (arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 48). Daarmee heeft het Hof benadrukt dat het Unierecht alleen moet worden geëerbiedigd „wanneer het om burgers van de Unie gaat”.
- 37 [OMISSIS] [irrelevant]. Op het beslissende tijdstip van het besluit over de intrekking van de toezegging was verzoekster tot „Revision” geen onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie meer en dus ook geen burger van de Unie meer.

Volgens het Verwaltungsgerichtshof pleit dit voor het oordeel dat de onderhavige situatie - zoals in casu ook het Verwaltungsgericht heeft geoordeeld - niet binnen de werkingsfeer van het Unierecht valt.

Tweede vraag

- 38 Indien het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt, rijst voor het Verwaltungsgerichtshof vervolgens de vraag of dit betekent dat de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties ten aanzien van dat besluit in de zin van de rechtspraak van het Hof moeten onderzoeken of de intrekking van de toezegging - die in de weg staat aan de herkrijging van het burgerschap van de Unie -, gelet op de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene, vanuit het oogpunt van het Unierecht verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.
- 39 Met betrekking tot het verlies van de nationaliteit van een lidstaat, die tot het verlies van het burgerschap van de Unie leidt, vereist het Hof in zijn **[Or. 14]** rechtspraak (arresten van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, en 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189) zulk een evenredigheidstoets. Volgens deze rechtspraak vereist die toets dat de individuele situatie van de betrokkene en de situatie van zijn gezin worden beoordeeld om te bepalen of het verlies gevolgen heeft die de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die door de nationale wetgever wordt nagestreefd. Niet bedoeld zijn gevolgen die hypothetisch zijn of waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen (Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 44).
- 40 Indien het Hof de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties ertoe verplicht om ook voor een besluit als dat in het hoofdgeding het Unierecht te eerbiedigen, ligt het volgens het Verwaltungsgerichtshof dan ook voor de hand dat in dat geval een evenredigheidstoetsing vanuit het oogpunt van het Unierecht, zoals hierboven beschreven, dient te worden verricht.
- 41 In deze context vraagt het Verwaltungsgerichtshof zich af of het voor de evenredigheid vanuit het oogpunt van het Unierecht alleen bepalend kan zijn dat een natuurlijke persoon afstand heeft gedaan van zijn burgerschap van de Unie, en op eigen initiatief dan ook heeft afgezien van de tussen de lidstaat „en zijn onderdanen” bestaande bijzondere band van solidariteit en loyaliteit, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten die aan de nationaliteitsverhouding ten grondslag liggen” (arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., EU:C:2019:189, punt 33).

Relevantie voor de onderhavige procedure

- 42 [OMISSIS] [irrelevant]

- 43 Het Verwaltungsgericht heeft weliswaar onderzocht of de intrekking ten aanzien van de staatloosheid van verzoekster tot „Revision” in het licht van [Or. 15] het Verdrag tot beperking der staatloosheid evenredig was en het heeft bevestigd dat de intrekking ten opzichte van de door verzoekster tot „Revision” gepleegde strafbare feiten evenredig was, maar het heeft niet nagegaan of de gevolgen van de intrekking van de toezegging vanuit het oogpunt van het Unierecht evenredig waren voor de situatie van de betrokkene en, in voorkomend geval, voor die van zijn gezinsleden, aangezien het van oordeel was dat de genoemde rechtspraak van het Hof niet van toepassing is.
- 44 De beantwoording van de prejudiciële vragen is dus rechtens relevant voor de beslissing op het bij het Verwaltungsgerichtshof aanhangige beroep tot „Revision”.

Conclusie

- 45 Aangezien de toepassing en de uitlegging van het Unierecht niet zo voor de hand liggen dat geen redelijke twijfel mogelijk is (zie arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Srl C.I.L.F.I.T. e.a., C-283/81, EU:C:1982:335), wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de in de aanhef geformuleerde vragen.

Wenen, 13 februari 2020