

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
G. TESAURO  
van 30 januari 1992 \*

1. Met de prejudiciële vraag die het onderwerp is van deze procedure, verzoekt het Tribunal Superior de Justicia de Cantabria het Hof om uitlegging van de artikelen 3, sub c, 7, 52, 53 en 56 EEG-Verdrag alsmede van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap terzake van vestiging en verrichten van diensten. <sup>1</sup>

De nationale rechter vraagt met name, of een Lid-Staat op grond van voornoemde bepalingen een persoon met dubbele nationaliteit, waarvan de ene nationaliteit door een Lid-Staat en de andere door een derde land is verleend, het recht kan ontzeggen een beroep te doen op de vrijheid van vestiging, enkel omdat de betrokkene in dat derde land zijn gewone verblijfplaats, zijn laatste verblijfplaats of zijn feitelijke verblijfplaats had.

2. Onder verwijzing naar het rapport ter terechtzitting voor de details, wil ik de feiten van het hoofdgeding samenvatten als volgt.

Micheletti, geboren in Argentinië uit Italiaanse ouders, bezit vanaf zijn geboorte zowel de Argentijnse nationaliteit (*jure soli*) als de

Italiaanse nationaliteit (*jure sanguinis*). <sup>2</sup> Bij zijn aankomst in Spanje op 3 maart 1989 verzocht Micheletti de Spaanse autoriteiten om een voorlopige verblijfskaart voor EG-onderdanen. Deze kaart, met een geldigheidsduur van zes maanden, werd hem op vertoon van zijn Italiaanse paspoort afgegeven.

Voor afloop van de geldigheid van zijn voorlopige verblijfskaart verzocht Micheletti om vergunning om zich als zelfstandig tandarts te vestigen; het daartoe overgelegde, in Argentinië behaalde diploma was op 13 januari 1989 door de Spaanse autoriteiten erkend op basis van een tussen Spanje en Argentinië gesloten Akkoord betreffende de wederzijdse erkenning van diploma's. <sup>3</sup>

Zijn beroep op het recht van vestiging werd evenwel door de bevoegde Spaanse autoriteiten afgewezen. Zoals uit de verwijzingsbeschikking blijkt, was de weigering gebaseerd op artikel 9, lid 9, laatste zin, juncto lid 10, van het Spaanse burgerlijk wetboek, volgens hetwelk in geval van dubbele nationaliteit voorrang moet worden gegeven aan de

2 — De Italiaanse nationaliteit vindt haar grondslag in wet nr. 555 van 13 juni 1912 (GURI van 30.6.1912), inzonderheid artikel 1 van deze wet, zoals laatstelijk gewijzigd door artikel 5 van wet nr. 123 van 21 april 1983 (GURI van 26.4.1983), volgens hetwelk „het kind van een Italiaanse vader of een Italiaanse moeder het Italiaanse staatsburgerschap bezit”.

3 — Hierbij verdient opmerking, dat de gelijkwaardigheid van diploma's niet wordt erkend op grond van de nationaliteit, maar op grond van het feit dat het diploma in één van de Staten-Partijen bij het Akkoord is behaald.

\* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1973, L 172, blz. 14.

nationaliteit van het land waar de betrokkene zijn laatste of gewone verblijfplaats had. Hoewel Micheletti documenten heeft overgelegd waaruit blijkt dat hij in Italië woont (te Ponti sul Mincio), staat voor de Spaanse autoriteiten vast, dat hij vóór zijn komst naar Spanje in Argentinië woonde en dus ingevolge voornoemde bepalingen van het Spaanse burgerlijk wetboek als Argentijns onderdaan moet worden beschouwd.

3. Onder deze omstandigheden vraagt de nationale rechter zich af, in hoeverre de regeling die ten grondslag ligt aan de weigering van de Spaanse autoriteiten om een definitieve verblijfskaart af te geven, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

Niet in geschil is, dat de vaststelling van de regels betreffende verkrijging en verlies van de nationaliteit tot de uitsluitende bevoegdheid van elke staat afzonderlijk behoort. Ik wil er dan in de eerste plaats aan herinneren, dat artikel 52 EEG-Verdrag, dat in casu het meest relevant is, voorziet in een recht van vestiging ten gunste van de „onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat”. Om zich op het recht van vestiging te kunnen beroepen, is derhalve het bezit van de hoedanigheid van „onderdaan” van een van de Lid-Staten de enige prealabele voorwaarde die wordt gesteld, en of men die hoedanigheid bezit, hangt af van wat de betrokken Lid-Staat daaromtrent heeft bepaald. Bij de huidige stand van het recht bestaat er immers geen gemeenschapsrechtelijke definitie van het begrip nationaliteit; de gemeenschapsregeling, die als voorwaarde voor haar toepasselijkheid het bezit van de „nationaliteit” van een Lid-Staat voorschrijft, dient namelijk aldus te worden verstaan, dat zij verwijst naar de nationale wet van de staat waarvan de nationaliteit als grondslag voor het ingeroepen recht wordt aangevoerd.

Een dergelijke verwijzing naar het nationale recht is ook uitdrukkelijk te vinden in het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in de recente akkoorden van Maastricht tot stand is gekomen: artikel 8 luidt immers als volgt: „Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld”, en onmiddellijk in aansluiting hierop wordt bepaald, dat „burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een Lid-Staat bezit”<sup>4</sup>, zonder dat enige andere voorwaarde wordt gesteld.

Het is derhalve duidelijk, dat het bezit van de nationaliteit van een Lid-Staat de enige subjectieve voorwaarde is voor het uitoefenen van het recht van vestiging en dat het hierbij gaat om een voorwaarde die wordt geregeld door het nationale recht van de betrokken Lid-Staat. Hieraan zij toegevoegd, dat richtlijn 73/148 de problemen die in dit opzicht kunnen ontstaan, heeft vereenvoudigd door de toepasselijkheid van die richtlijn afhankelijk te stellen van het enkele bezit van een identiteitskaart of paspoort, die de Lid-Staten gehouden zijn aan hun onderdanen af te geven (artikelen 3 en 6).

Hieruit volgt, dat de afgifte van een definitieve verblijfskaart niet afhankelijk mag zijn van een extra voorwaarde, zoals de feitelijke verblijfplaats (of een overeenkomstig criterium); het is integendeel voldoende dat de aanvrager burger is van een Lid-Staat in de zin zoals in het voorgaande omschreven, dat wil zeggen, dat hij door het nationale recht van de betrokken Lid-Staat als zodanig wordt erkend.

4 — Als aanhangsel bij de Slotakte is met betrekking tot deze bepaling de „Verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat”, opgenomen, luidende: „De conferentie verklaart dat telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de Lid-Staten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene Lid-Staat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat. De Lid-Staten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen.”

4. Deze conclusie sluit volgens mij uit, dat het recht van vestiging aan een onderdaan van een Lid-Staat kan worden geweigerd enkel omdat de betrokkene tevens de nationaliteit van een derde land bezit en daar zijn laatste verblijfplaats heeft gehad. Is eenmaal aangetoond dat de betrokkene persoon onderdaan van een Lid-Staat is, dan is er geen ander element of criterium meer dat nog in aanmerking moet of kan worden genomen.

Deze conclusie wordt, zij het indirect, bevestigd door het arrest Auer<sup>5</sup>, waarin het Hof overwoog: „Geen enkele bepaling van het Verdrag laat *binnen het toepassingsgebied* ervan een ongelijke behandeling toe van de onderdanen van een Lid-Staat 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 Lid-Staten bezitten en daarnaast is voldaan aan de overige voorwaarden voor toepassing van het voorschrift waarop zij zich beroepen.”<sup>6</sup>

Deze door het Hof opgestelde regel is mijns inziens eveneens van toepassing in het geval van dubbele nationaliteit: de nationaliteit van een Lid-Staat is voor de toepassing van die regel in het kader van de communautaire rechtsorde voldoende, ongeacht het tijdstip of de wijze waarop die nationaliteit is verworven en ongeacht of de persoon die zich erop beroept, tegelijkertijd een andere nationaliteit bezit.

5 — Arrest van 7 februari 1979, zaak 136/78, Jurispr. 1979, blz. 437, r. o. 28.

6 — Cursivering van mij.

5. In werkelijkheid kan het probleem heel wat eenvoudiger worden gesteld dan in de loop van de procedure is gebeurd.

In casu gaat het niet zozeer om een conflict tussen als wel om een samenloop van twee nationaliteiten waarvan zeker is dat de betrokkene ze bezit. Bovendien zijn beide nationaliteiten gebaseerd op algemeen erkende en gehanteerde criteria, namelijk het *jus soli* respectievelijke het *jus sanguinis*.

De Spaanse regering betwist niet, dat het alleszins legitiem is dat Micheletti de Italiaanse nationaliteit bezit, maar stelt, dat deze minder „effectief” is dan zijn Argentijnse nationaliteit, voor zover deze laatste samenhangt met zijn vorige gewone verblijfplaats.<sup>7</sup> Juist in verband hiermee voert de Spaanse regering het criterium van de effectieve nationaliteit aan, dat in het algemene volkenrecht zou zijn aanvaard.

Het lijkt mij niet, dat de aan het Hof voorgelegde zaak zich leent voor een behandeling van de problemen in verband met de effectieve nationaliteit, een begrip dat stamt uit een „romantische” periode in de internationale betrekkingen en voornamelijk gelding

7 — Steeds ervan uitgaande dat er slechts sprake is van een „slappende” en „opgeschorte” Italiaanse nationaliteit, haalt de Spaanse regering onder meer het op 29 oktober 1971 tussen Italië en Argentinië gesloten nationaliteitsakkoord aan (GURI nr. 152 van 14.6.1973), dat haar standpunt zou bevestigen. Dienaangaande kan worden volstaan met erop te wijzen, dat dit akkoord alleen van toepassing is op Italiaanse of Argentijnse onderdanen die de andere nationaliteit eerst later hebben verworven. Het Italiaans-Argentijnse akkoord wordt namelijk gekwalificeerd als *lex specialis* ten opzichte van artikel 8, lid 1, van wet nr. 555/1912 op het Italiaanse staatsburgerschap, inhoudende dat *vrijwillige* verkrijging door een Italiaans onderdaan van een andere nationaliteit automatisch leidt tot het verlies van de Italiaanse nationaliteit. Dit akkoord is dus niet van toepassing op Micheletti, aangezien hij vanaf zijn geboorte zowel de Italiaanse als de Argentijnse nationaliteit bezit.

heeft op het gebied van de diplomatieke bescherming; het zeer bekende (en, het zij gezegd, zeer omstreden) arrest Nottebohm van het Internationale Hof van Justitie lijkt mij voor de onderhavige zaak nog minder relevant.<sup>8</sup> Het lijkt mij bovenal niet noodzakelijk het probleem te zien in termen van een keuze van het toepasselijke recht vanuit het oogpunt van het internationaal privaatrecht.

erkende het Hof impliciet, dat de betrokkene, om van de door het gemeenschapsrecht geboden mogelijkheden gebruik te kunnen maken, zich zowel op de ene als op de andere nationaliteit kon beroepen. De omstandigheid dat het daar ging om twee „communautaire” nationaliteiten, lijkt mij geen reden het in dat arrest ontwikkelde beginsel ter discussie te stellen.

Het is juist, dat artikel 52 EEG-Verdrag, dat het in casu toepasselijke recht is, niet ertoe verplicht te kiezen voor de ene of de andere nationaliteit, maar slechts verlangt dat ten minste een van die nationaliteiten, waarvan de verkrijging overigens buiten twijfel dient te staan, die van een Lid-Staat is. Het is derhalve onjuist het probleem zo te stellen, dat op grond van de verblijfplaats de ene nationaliteit voorrang heeft boven de andere; deze voorrang is niet noodzakelijk voor de toepasselijkheid van artikel 52 en de verblijfplaats kan geen extra criterium zijn voor de toepassing van dat artikel. De enige beperkingen waarop een Lid-Staat zich op basis van het EEG-Verdrag (artikel 52) en richtlijn 73/148 (artikel 8) kan beroepen, betreffen de openbare orde en de openbare veiligheid.

Daarbij komt, dat wanneer men ervan zou uitgaan dat hoe dan ook altijd één nationaliteit moet prevaleren, zelfs voor de toepassing en de werking van de voorschriften van het gemeenschapsrecht, het gevolg zal zijn, dat — bij gebreke van voor alle Lid-Staten geldende duidelijke en uniforme criteria — in gevallen van dubbele nationaliteit elke Lid-Staat zijn eigen oplossing zal hanteren, en onvermijdelijk zal dan op basis van op zich legitieme criteria een situatie van ongelijke behandeling van verschillende categorieën van onderdanen ontstaan. Dezen zullen immers al dan niet van de voordelen van het gemeenschapsrecht worden uitgesloten op basis van nationaalrechtelijke regels en/of criteria voor de oplossing van nationaliteitsconflicten, waardoor een door het Verdrag aan alle EG-onderdanen gelijkelijk gewaarborgd fundamenteel recht zou worden withheld.

6. Ook anderszins worden het hierboven overwogene door de rechtspraak van het Hof bevestigd. In een zaak waarin het om een geval van dubbele nationaliteit ging — bedoeld is het arrest *Gullung*<sup>9</sup> —,

7. Tot slot herinner ik aan de aan het Verdrag toegevoegde verklaringen van de Duitse en de Britse regering betreffende de omschrijving van de personen die voor gemeenschapsdoeleinden als onderdanen van deze Lid-Staten zijn te beschouwen, dat wil zeggen de personen op wie de voorschriften van het gemeenschapsrecht van toepassing zijn daar zij door die regeringen als Duits respectievelijk Brits worden beschouwd.

<sup>8</sup> — Arrest van 6 april 1955, *Jurispr.* 1955, blz. 4. Zoals bekend bezigde het Internationale Hof van Justitie in dat arrest het begrip effectieve nationaliteit ter beoordeling van het recht van Nottebohm de diplomatieke bescherming in te roepen van de enige staat waarvan hij onderdaan was; het overwoog, dat er in casu geen sprake was van een effectieve band met de staat (Lichtenstein) die hem die nationaliteit had verleend.

<sup>9</sup> — Arrest van 19 januari 1983, zaak 292/86, *Jurispr.* 1983, blz. 111, r. o. 12.

Afgezien van de rechtsgevolgen die deze verklaringen kunnen hebben, blijkt eruit, dat genoemde Lid-Staten met het oog op de toepassing van het gemeenschapsrecht aan de term „onderdaan van een Lid-Staat” een zeer ruime inhoud hebben gegeven, in ieder geval een veel ruimere dan voor de onderhavige zaak van belang is. Zo worden bijvoorbeeld zelfs als Duits onderdaan beschouwd personen die geen enkele persoonlijke of geografische band met de huidige Bondsrepubliek<sup>10</sup> hebben en die hoe dan ook niet voldoen aan de criteria inzake effectieve nationaliteit zoals geformuleerd in het arrest Canevaro<sup>11</sup> en

nog minder aan de criteria van het arrest Nottebohm.<sup>12</sup>

Een en ander bevestigt, dat een Lid-Staat de toepassing van een door het Verdrag aan alle EG-onderdanen gewaarborgd fundamenteel recht, zoals het recht van vestiging, niet afhankelijk kan stellen van voorwaarden die niet in de toepasselijke regeling zijn voorzien, met name niet van het criterium verblijfplaats of van een overeenkomstig criterium, en dit ook niet wanneer de persoon die zich op een dergelijk recht beroept, tevens de nationaliteit van een derde land bezit.

8. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van het Tribunal Superior de Justicia de Cantabria te beantwoorden als volgt:

„Het toepasselijke gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 52 EEG-Verdrag, moet aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat een onderdaan van een andere Lid-Staat het recht ontzegt een beroep te doen op de vrijheid van vestiging, enkel omdat de betrokkene tevens de nationaliteit van een derde land bezit waar hij zijn gewone verblijfplaats, zijn feitelijke verblijfplaats of zijn laatste verblijfplaats had.”

10 — Ik herinner eraan, dat de verklaring van de Duitse regering behelst, dat als „onderdanen” dienen te worden beschouwd alle Duitsers in de zin van het Grundgesetz en dat krachtens deze grondwet niet alleen een ieder die de Duitse nationaliteit bezit, als Duitser wordt beschouwd, maar eveneens een ieder die haar op 31 december 1937 bezat (artikel 116, lid 1, Grundgesetz).

11 — Permanent Hof van Justitie, arrest van 3 mei 1912, in: *Revue de droit international privé et de droit pénal international*, 1912, blz. 331.

12 — Arrest van 6 april 1955 (reeds aangehaald).