

Zaak C-490/20**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

2 oktober 2020

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 oktober 2020

Verzoekende partij:

V.M.A.

Verwerende partij:

Stolichna Obshtina, rayon „Pancharevo”

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Procedure in eerste aanleg voor de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije; hierna: „Administrativen sad”) die is ingeleid naar aanleiding van het beroep van V.M.A. tegen de weigering van de Stolichna Obshtina, rayon „Pancharevo” (gemeente Sofia, rechtsgebied Pancharevo; hierna: „gemeentebestuur van Sofia-Pancharevo”) om een geboorteakte af te geven voor S.D.K.A., een meisje dat op 8 december 2019 is geboren in Barcelona in het Koninkrijk Spanje en waarvan de geboorte wordt bevestigd door middel van een Spaanse geboorteakte waarin vermeld staat dat beide ouders, V.M.A. en K.D.K., van het vrouwelijke geslacht zijn.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht; artikel 267, lid 1, VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moeten de artikelen 20 en 21 VWEU en de artikelen 7, 24 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat de Bulgaarse bestuurlijke autoriteiten, wanneer hen wordt verzocht om afgifte van een geboorteakte voor een in een andere Unielidstaat geboren kind van Bulgaarse nationaliteit – waarvan de geboorte wordt bevestigd door middel van een Spaanse geboorteakte waarin twee personen van het vrouwelijke geslacht als ouders worden vermeld zonder dat is gepreciseerd of een van hen, en zo ja, wie, de biologische moeder van het kind is – de opstelling van een Bulgaarse geboorteakte niet kunnen weigeren op grond dat verzoekster weigert te preciseren wie de biologische moeder is?
2. Moeten artikel 4, lid 2, VEU en artikel 9 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat de bescherming van de nationale en constitutionele identiteit van de Unielidstaten impliceert dat zij met betrekking tot de regels voor de vaststelling van de afstamming over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken? Meer bepaald:
 - Moet artikel 4, lid 2, VEU aldus worden uitgelegd dat de lidstaten kunnen verzoeken om informatie over de biologische afstamming van het kind?
 - Moet artikel 4, lid 2, VEU, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 24, lid 2, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het absoluut noodzakelijk is om de nationale en constitutionele identiteit van een lidstaat af te wegen tegen het belang van het kind, teneinde deze belangen met elkaar in evenwicht te brengen, gelet op het feit dat er op dit moment, noch vanuit het oogpunt van de waarden noch vanuit juridisch oogpunt, consensus bestaat over de mogelijkheid om personen van hetzelfde geslacht als ouders te vermelden in een geboorteakte zonder dat wordt gepreciseerd of een van hen, en zo ja, wie, de biologische ouder van het kind is? Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt: hoe kan dit evenwicht van de belangen concreet worden verwezenlijkt?
3. Wanneer de ene moeder, die vermeld staat in de in een andere lidstaat afgegeven geboorteakte, onderdaan van het Verenigd Koninkrijk is, terwijl de andere moeder onderdaan van een Unielidstaat is, zijn dan voor de beantwoording van de eerste vraag de rechtsgevolgen van de Brexit van belang, met name gelet op het feit dat de weigering tot afgifte van een Bulgaarse geboorteakte voor het kind een belemmering vormt voor de afgifte van een identiteitsbewijs door een lidstaat van de Unie en dat dit, in voorkomend geval, de volledige uitoefening van de rechten van het betrokken kind als burger van de Unie bemoeilijkt?

4. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, verplicht het Unierecht, en met name het doeltreffendheidsbeginsel, de bevoegde nationale autoriteiten dan om af te wijken van het model voor de opstelling van een geboorteakte dat deel uitmaakt van het toepasselijke nationale recht?

Aangevoerde bepalingen en rechtspraak van de Europese Unie

De artikelen 18, 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”)

De artikelen 7, 9, 21, 24 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”)

Artikel 2, punten 1 en 2, onder a), artikel 4 alsmede artikel 7, lid 1, onder d), en lid 4, van richtlijn 2004/38/EG 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

Arresten van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, EU:C:2001:616, 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, 1 april 2008, Maruko, C-267/06, EU:C:2008:179, 14 oktober 2008, Grunkin en Paul, C-353/06, EU:C:2008:559, 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401

Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 26 juni 2014, Mennesson/Frankrijk (nr. 65192/11), en advies van het EHRM, gegeven naar aanleiding van een verwijzing van de Franse Cour de Cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken; hierna: „Cour de Cassation”) (verwijzing nr. P16-2018-001)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Konstitutsia na Republika Bgaria (grondwet van de Republiek Bulgarije; hierna: „Bulgaarse grondwet”): artikel 25 en artikel 46, lid 1.

Semeen kodeks (wetboek familierecht; hierna ook: „s.k.”): de artikelen 60 en 61.

Zakon za grazhdanskata registratsia (wet betreffende de burgerlijke staat; hierna: „wet op de burgerlijke staat”): de artikelen 42, 45, 69, 70 en 72.

Naredba Nr. RD-02-20-9 g. za funkcionirane na Edinnata sistema za grazhdanska registratsia (besluit nr. RD-02-20-9 betreffende de werking van het uniforme stelsel van de burgerlijke staat) van 21 mei 2012 (hierna: „besluit nr. RD-02-20-9”): de artikelen 7, 12, 13 en 14.

Zapoved Nr. RD-02-14-2595 za utvarzhdavane na obraztsi na aktovete za grazhdansko sastoyanie, izdadena ot ministara na regionalno razvitiie i blagoustroystvoto i ministara na pravosadieto (besluit nr. KD-02-14-2595 van de minister van Regionale Ontwikkeling en Openbare Werken en de minister van Justitie tot goedkeuring van de modellen van de akten van de burgerlijke stand) van 15 december 2011 (hierna: „besluit nr. RD-02-14-2595”).

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Op 8 december 2019 is in Barcelona (Koninkrijk Spanje) het kind S.D.K.A. geboren. In de voor het kind afgegeven geboorteakte worden als moeders van het kind vermeld: V.M.A., van Bulgaarse nationaliteit en aangeduid als „moeder A”, en K.D.K., van Britse nationaliteit en aangeduid als „moeder”. Beide personen zijn van het vrouwelijke geslacht.
- 2 Bij verklaring van 29 januari 2020 heeft V.M.A. het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo via haar gemachtigde om afgifte van een Bulgaarse geboorteakte voor S.D.K.A. verzocht. De verklaring ging vergezeld van een officieel gewaarmerkte vertaling in het Bulgaars van een uittreksel uit het register van de burgerlijke stand van Barcelona, meer bepaald van de door deze dienst afgegeven geboorteakte van S.D.K.A.. Daarin staan de hiernavolgende personen als moeders vermeld: V.M.A., geboren in Sofia, Republiek Bulgarije, en K.D.K., geboren in Gibraltar, Verenigd Koninkrijk, beide van het vrouwelijke geslacht.
- 3 Volgens de informatie in de geboorteakte zijn V.M.A. en K.D.K. op 23 februari 2018 in Gibraltar (Verenigd Koninkrijk) een burgerlijk huwelijk aangegaan.
- 4 Op 7 februari 2020 heeft het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo verzoekster schriftelijk verzocht om binnen zeven dagen het bewijs te leveren van de afstamming van het kind van zijn biologische moeder.
- 5 Onder verwijzing naar de haar aldus gegeven instructies heeft verzoekster op 18 februari 2020 geantwoord dat zij deze informatie niet kon verstrekken en dat zij daar krachtens de in de Republiek Bulgarije geldende wetgeving niet toe verplicht is.
- 6 Bij brief van 5 maart 2020, die op dezelfde dag aan verzoekster is toegezonden, heeft het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo geweigerd om een Bulgaarse geboorteakte voor S.D.K.A. af te geven.
- 7 Op 3 april 2020 heeft de gemachtigde van V.M.A. bij de Administrativen sad beroep ingesteld tegen de in de brief van 5 maart 2020 vervatte weigering van het

gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo om voor S.D.K.A. een met de afgegeven Spaanse geboorteakte overeenstemmende Bulgaarse geboorteakte op te stellen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Volgens de brief van 5 maart 2020 die door het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo aan verzoekster is verstuurd en waarbij de afgifte van een Bulgaarse geboorteakte voor S.D.K.A. is geweigerd, is de reden voor deze weigering gelegen in het feit dat er onvoldoende informatie beschikbaar is over de afstamming van het kind van de biologische moeder. Voorts is erop gewezen dat de vermelding van twee vrouwelijke ouders in de geboorteakte van een kind niet geoorloofd is omdat het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht in de Republiek Bulgarije momenteel niet is toegestaan en een dergelijke vermelding in strijd is met de openbare orde.
- 9 In het verzoekschrift dat zij heeft neergelegd bij de Administrativen sad voert verzoekster aan dat de weigering tot afgifte van een Bulgaarse geboorteakte voor haar kind S.D.K.A. in strijd is met zowel het materiële recht als het procesrecht en tevens een schending inhoudt van richtlijn 2004/38, alsook van de rechtspraak van zowel het Hof van Justitie als het EHRM. Volgens verzoekster legt geen enkele materieelrechtelijke handeling van de Republiek Bulgarije de bestuurlijke autoriteit de verplichting op om de afstamming van het kind vast te stellen alvorens een Bulgaarse geboorteakte af te geven. Bovendien beroept verzoekster zich op de rechtspraak van het Hof, volgens welke het gastland geen aanvullende voorwaarden mag stellen voor de erkenning van een gesloten huwelijk en de daaruit voortvloeiende rechten van de familieleden (arresten van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, EU:C:2008:449, 8 november 2012, *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691 en 5 juni 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385).
- 10 Verzoekster betwist dat het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo redenen van bescherming van de openbare orde kan aanvoeren en beroept zich daarbij op de bepalingen van de Bulgaarse Kodeks na mezhdunarodnoto chastno pravo (wetboek van internationaal privaatrecht) alsmede op de relevante rechtspraak van het Hof (arresten van 20 november 2001, *Jany e.a.*, C-268/99, EU:C:2001:616 en 4 december 1974, *Van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133).
- 11 Verzoekster voert tevens aan dat er sprake is van een onrechtmatige inbreuk op het recht van V.M.A. op een privéleven alsmede op het recht van V.M.A. en K.D.K. op een gezinsleven, wanneer het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo bewijzen verlangt voor de biologische afstamming van het kind en bij gebreke daarvan weigert een Bulgaarse geboorteakte op te stellen voor S.D.K.A. Voorts stelt zij dat deze inbreuken zijn gepleegd in het kader van directe discriminatie.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 12 Ter ondersteuning van de ontvankelijkheid van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing voert de Administrativen sad de hiernavolgende redenen aan. De feitelijke en juridische situatie in deze zaak valt ontegenzeggelijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht. De verwijzende rechter verwijst naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke het recht betreffende de burgerlijke staat de facto onder de bevoegdheid van de lidstaten valt en het Unierecht deze bevoegdheid onverlet laat, maar de lidstaten bij de uitoefening daarvan het Unierecht in acht dienen te nemen en met name de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van elke burger van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, dienen te eerbiedigen. Derhalve dienen de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht in acht te nemen, behalve in interne situaties die geen verband met het Unierecht houden (arresten van 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, 14 oktober 2008, Grunkin en Paul, C-353/06, EU:C:2008:559, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385). Voorts merkt de verwijzende rechter op dat het Hof heeft geoordeeld dat er een verband met het Unierecht bestaat in het geval van kinderen die onderdaan zijn van een lidstaat en die legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven (arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, punt 27).
- 13 S.D.K.A. is geboren in Barcelona (Koninkrijk Spanje) en verblijft daar. Op de Spaanse geboorteakte staan V.M.A., van Bulgaarse nationaliteit, en K.D.K., van Britse nationaliteit, als moeders van het kind vermeld. Tegelijkertijd is verzoekster in het hoofdgeding een Bulgaars staatsburger die haar recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend en binnen dat kader in Gibraltar (Verenigd Koninkrijk) is getrouwd met K.D.K., waarna zij zich in Barcelona (Koninkrijk Spanje) heeft gevestigd, waar haar dochter S.D.K.A. is geboren.
- 14 In deze omstandigheden kan verzoekster zich in het kader van haar verzoek om afgifte van een geboorteakte voor haar dochter ook in de Republiek Bulgarije op goede gronden beroepen op het in artikel 21 VWEU neergelegde recht van vrij verkeer en van verblijf op het grondgebied van de lidstaten en kan zij met het oog op de uitoefening van deze rechten verzoeken om afgifte van een Bulgaarse geboorteakte waarin dezelfde gegevens vermeld staan als in de Spaanse geboorteakte van het kind.
- 15 Bovendien zou de weigering van afgifte van een Bulgaarse geboorteakte, die vereist is voor de opstelling van een Bulgaars identiteitsbewijs, het kind de mogelijkheid ontnemen om de rechten die het als burger van de Unie geniet ten volle uit te oefenen. De opstelling van Bulgaarse identiteitsdocumenten is namelijk afhankelijk van het bestaan van een Bulgaarse geboorteakte. Deze vraag rijst des te meer aangezien de andere ouder van het kind de Britse nationaliteit heeft. Gelet op de rechtsgevolgen van de Brexit zou de verkrijging van de Britse nationaliteit het kind, in voorkomend geval, derhalve niet in staat stellen een geldig burgerschap van de Unie te verwerven.

- 16 Ten slotte bestaat er rechtspraak van het Hof die pleit voor de ontvankelijkheid van de aan het Hof gestelde prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht. Tegelijkertijd heeft de verwijzende rechter geen arrest kunnen vinden dat betrekking heeft op vragen die identiek zijn aan die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn en dat hem zou kunnen helpen bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding.
- 17 De Administrativen sad motiveert zijn verzoek om een prejudiciële beslissing in wezen als volgt. Het wordt als een vaststaand feit beschouwd dat bij de huidige stand van de sociale ontwikkeling en van de waarden van de Bulgaarse samenleving het traditionele huwelijk een integraal onderdeel van de Bulgaarse constitutionele identiteit is en dat een dergelijk huwelijk wordt opgevat als een vrijwillige verbintenis tussen een man en een vrouw, zoals uitdrukkelijk is bepaald in de Bulgaarse grondwet van 1991 (artikel 46, lid 1, ervan). Deze rechtsnorm is dwingend en voorziet niet in uitzonderingen. De norm is te vinden in hoofdstuk II van de grondwet („Grondrechten en fundamentele plichten van de burgers”). Volgens het toepasselijke recht van de Republiek Bulgarije kan er geen huwelijk of enige andere met rechtsgevolgen gepaard gaande vorm van partnerschap tussen personen van hetzelfde geslacht worden gesloten.
- 18 Dit grondwettelijke begrip van het traditionele gezin komt ook zichtbaar tot uitdrukking in het Bulgaarse wetboek familierecht, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de afstamming van de „moeder” bepaald wordt door de geboorte en dat de „moeder” van het kind „de vrouw” is die het kind heeft gebaard, wat ook geldt in het geval van kunstmatige voortplanting (artikel 60 s.k.). Artikel 61 s.k. regelt tevens de afstamming van de „vader”. In beide gevallen gebruikt de wetgever het enkelvoud, hetgeen duidelijk aangeeft dat de afstamming van het kind afhangt van één enkele moeder en/of één enkele vader. De Bulgaarse wetgever voorziet niet in de situatie waarin de afstamming van een kind wordt vastgesteld onder verwijzing naar twee moeders of twee vaders. Bovendien definieert het Bulgaarse wetboek familierecht de term „moeder” als „de vrouw” die het kind heeft gebaard, hetgeen ook geldt in het geval van kunstmatige voortplanting. Derhalve, en uiteraard met uitzondering van speciale procedures waarin de wet voorziet, zoals adoptie, wordt een vrouw die het kind niet heeft gebaard niet beschouwd als „moeder” in de zin van artikel 60 s.k. Aangezien de artikelen 60 en 61 s.k. van essentieel belang zijn in het Bulgaarse familie- en erfrecht, gaat de Administrativen sad ervan uit dat deze normen tevens een uitdrukking zijn van de nationale en constitutionele identiteit van de Republiek Bulgarije in de zin van artikel 4, lid 2, VEU.
- 19 Deze regels zijn tevens terug te vinden in de relevante bepalingen van de wet op de burgerlijke staat. Artikel 72, lid 3, punt 1, daarvan bepaalt dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de Bulgaarse geboorteakte opstelt door hierin de hiernavolgende gegevens te vermelden: de naam van de houder van de akte, de geboortedatum en -plaats, het geslacht en „de vastgestelde afstamming”. Onder „afstamming” wordt verstaan de afstamming zoals gedefinieerd in de artikelen 60 en 61 s.k. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van besluit nr. RD-02-20-9 worden bij de inschrijving van een in het buitenland geboren kind de gegevens met

betrekking tot de naam van de houder van de geboorteakte, de geboortedatum en -plaats, het geslacht en „de vastgestelde afstamming” in de geboorteakte vermeld. Daarbij wordt afgegaan op de gegevens die vermeld staan in het overgelegde afschrift of in de vertaling van het buitenlandse document in het Bulgaars.

- 20 Overeenkomstig de modellen van de akten van de burgerlijke stand, die zijn vastgesteld bij besluit nr. RD-02-14-2595, bevat de geboorteakte evenwel tegelijkertijd gegevens betreffende de ouders van het kind, verdeeld in twee kolommen, namelijk „moeder” en „vader”. Bijgevolg kon het gemeentebestuur van Sofia-Pantsjarevo, afgezien van het juridische betoog dat het heeft ontwikkeld in de brief tot afwijzing van het verzoek, technisch gezien geen geboorteakte afgeven, aangezien het model daarvan, anders dan de Spaanse geboorteakte, niet voorziet in de vermelding van twee moeders.
- 21 In deze omstandigheden vraagt de Administrativen sad zich in de eerste plaats af of de weigering tot inschrijving van het kind van een Bulgaars onderdaan dat in het buitenland is geboren en waarvoor een andere lidstaat een geboorteakte heeft afgegeven waarin twee moeders vermeld staan, geen inbreuk maakt op de rechten van het betrokken kind in de zin van de artikelen 20 en 21 VWEU en de artikelen 7, 24 en 45 van het Handvest. De weigering tot afgifte van een Bulgaarse geboorteakte zou de uitoefening van het recht van vrij verkeer van het kind namelijk kunnen bemoeilijken, aangezien de afgifte van Bulgaarse identiteitsdocumenten afhankelijk is van het bestaan van een Bulgaarse geboorteakte. In dit specifieke geval is het mogelijk dat de rechtsgevolgen van de Brexit tevens van invloed zijn op de beoordeling van de verwijzende rechter, aangezien de andere in de Spaanse geboorteakte vermelde moeder niet meer als burger van de Unie kan worden beschouwd maar als derdelander moet worden aangemerkt. Ook al heeft een weigering tot afgifte van een Bulgaarse geboorteakte geen rechtsgevolgen voor de Bulgaarse nationaliteit van het kind, dan nog kan een dergelijke weigering derhalve aanleiding geven tot ernstige administratieve obstakels voor de afgifte van Bulgaarse identiteitsdocumenten en bijgevolg het vrij verkeer van het kind binnen de Unie en de volledige uitoefening van zijn rechten als burger van de Unie bemoeilijken.
- 22 Anderzijds vraagt de Administrativen sad zich evenwel af of redenen van bescherming van de openbare orde of van de nationale identiteit in de zin van artikel 4, lid 2, VEU een dergelijke beperking van het door artikel 21 VWEU gewaarborgde recht op vrij verkeer kunnen rechtvaardigen en in hoeverre in het geval van een dergelijke beperking moet worden onderzocht of de schending van dat recht evenredig is. De Administrativen sad is van oordeel dat, bij de huidige stand van de sociale ontwikkeling van de Bulgaarse samenleving, de wettelijke bepalingen waarin de afstamming van het kind is geregeld zowel vanuit zuiver juridisch oogpunt als vanuit het oogpunt van de waarden van fundamenteel belang zijn in het kader van de Bulgaarse constitutionele traditie en de Bulgaarse rechtsleer inzake het gezins- en erfrecht. Aangezien de Unie overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU de nationale identiteit van haar lidstaten, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, eerbiedigt (arrest van 2 juni 2016,

Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punt 73), vraagt de Administrativen sad zich af of, gelet op het feit dat in Bulgarije niet in de mogelijkheid is voorzien om in een geboorteakte twee ouders van hetzelfde geslacht in een geboorteakte te vermelden, de nationale identiteit van de Bulgaarse staat niet zal worden aangetast in het geval dat de Bulgaarse bestuurlijke autoriteiten ertoe worden verplicht om bij de inschrijving van een in het buitenland geboren kind twee moeders als ouders in de Bulgaarse geboorteakte te vermelden.

- 23 Wat dat betreft is de Administrativen sad van oordeel dat alleen de wetgever soeverein kan beslissen of de afstamming van het kind niet alleen kan worden vastgesteld onder verwijzing naar één moeder maar tevens onder verwijzing naar twee moeders en/of vaders. Voor zover de Administrativen sad bekend, bevat het Unierecht hierover geen bepalingen. In het bijzonder bepaalt artikel 9 van het Handvest uitdrukkelijk dat het recht om een gezin te stichten wordt gewaarborgd volgens de nationale wetten, die in werkelijkheid de bescherming van de in artikel 4, lid 2, VEU erkende nationale en constitutionele identiteit weerspiegelen.
- 24 In dit verband, en in het belang van het kind, houdt de Administrativen sad er rekening mee dat er een oplossing op het niveau van de belangen van het kind moet worden gevonden. Het kind heeft namelijk geen schuld aan de verschillen inzake sociale waarden in de verschillende lidstaten van de Unie. In het licht van het voorgaande vraagt de Administrativen sad zich af of artikel 24, lid 2, van het Handvest een lidstaat verplicht om de fundamentele regels van zijn nationale recht niet toe te passen.
- 25 De Administrativen sad acht het derhalve noodzakelijk om met het oog op de verwezenlijking van een evenwicht de verschillende in deze zaak aan de orde zijnde legitieme belangen tegen elkaar af te wegen, dat wil zeggen enerzijds de constitutionele en nationale identiteit van de Republiek Bulgarije en anderzijds de belangen van het kind en, meer in het bijzonder, het recht op een privéleven en het recht van vrij verkeer van het kind. Tevens moet worden onderzocht of een dergelijk evenwicht kan worden bereikt op grond van het evenredigheidsbeginsel. In het bijzonder heeft de Administrativen sad moeilijkheden bij de beoordeling van de vraag of de vermelding, in de kolom „moeder”, van één van de twee in de Spaanse geboorteakte vermelde moeders, die ofwel de biologische moeder van het kind is ofwel moeder is geworden door een andere procedure (bijvoorbeeld adoptie), terwijl de kolom „vader” leeg blijft (niet wordt ingevuld), een passend evenwicht zou vormen tussen enerzijds de legitieme belangen van de Bulgaarse samenleving, in haar geheel beschouwd, en anderzijds de legitieme belangen van het kind. Het ligt voor de hand dat een dergelijke oplossing, vanwege de eventuele verschillen tussen de Spaanse en de Bulgaarse geboorteakte, bepaalde hindernissen zou opwerpen, maar zij zou echter wel de afgifte van een Bulgaarse geboorteakte mogelijk maken, zodat eventuele belemmeringen van het vrije verkeer van het kind zouden worden vermeden en in elk geval verminderd. De Administrativen sad vraagt zich evenwel ook af of een dergelijke oplossing in

overeenstemming is met het in artikel 7 van het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven.

- 26 De Administrativen sad is van oordeel dat de relevante rechtspraak van het Hof geen antwoord op de gestelde prejudiciële vragen geeft. Anders dan het arrest van 5 juni 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, is de vraag die voor de Administrativen sad rijst met name niet gericht op de erkenning van een in een andere lidstaat gesloten huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht met het oog op de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander, maar op de erkenning van het feit dat twee personen van hetzelfde geslacht allebei moeder kunnen zijn van een in een andere lidstaat geboren kind van Bulgaarse nationaliteit, welke erkenning kan plaatsvinden door middel van de vermelding van de namen van beide moeders in de Bulgaarse geboorteakte van het kind. Anders dan in de zaak *Coman* houdt deze vraag verband met de wijze waarop de afstamming van een Bulgars onderdaan wordt vastgesteld.
- 27 De omstandigheden van het hoofdgeding verschillen ook van die welke hebben geleid tot het arrest van 14 oktober 2008, *Grunkin en Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559. De onderhavige zaak heeft geen betrekking op de wijze waarop de achternaam van het kind wordt bepaald, maar op de wijze waarop de afstamming van het kind wordt vastgesteld. Volgens de Administrativen sad is deze laatste vraag van andere aard en heeft deze vanuit het oogpunt van het familie- en erfrecht veel verdergaande gevolgen. Bovendien heeft de zaak *Grunkin en Paul* geen betrekking op de vraag van de eerbiediging van artikel 4, lid 2, VEU.
- 28 De Administrativen sad heeft ook de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onderzocht, en met name het arrest *Mennesson/Frankrijk* van 26 juni 2014 (nr. 65192/11). De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de aangehaalde rechtspraak van het EHRM verder is ontwikkeld in het eerste advies dat, na het eerste arrest in de zaak *Mennesson*, in het kader van een heroverweging van dezelfde zaak is gegeven naar aanleiding van de verwijzing van de *Cour de Cassation* (verwijzing nr. P16-2018-001).
- 29 Naar het oordeel van de Administrativen sad volgt uit deze rechtspraak van het EHRM dat het er voor het EHRM op aan komt of ten minste één van de ouders die op de in het buitenland afgegeven geboorteakte zijn ingeschreven, de biologische ouder van het kind is. In het onderhavige geval heeft verzoekster geweigerd om aan verweerster informatie te verstrekken over de biologische moeder van het kind, zodat deze zaak duidelijk verschilt van die welke bij het EHRM aanhangig is. Bovendien bevat het dossier geen enkele aanwijzing over de vraag of er sprake is van draagmoederschap. Hoe dan ook is voornoemd arrest van het EHRM niet rechtstreeks van toepassing op de onderhavige zaak, aangezien verzoekster weigert om de biologische afstamming van het kind te preciseren. In dit geval vraagt de Administrativen sad zich af of de beoordelingsbevoegdheid die het EVRM aan de staten toekent niet ruimer moet worden uitgelegd dan in bovengenoemde zaak. Evenzo wordt in het genoemde arrest uitdrukkelijk erkend

dat staten kunnen weigeren om een in het buitenland afgegeven geboorteakte in te schrijven in het register van de burgerlijke stand wanneer ook andere middelen voor de erkenning van het kind, zoals adoptie, mogelijk zijn. Deze laatste overweging valt namelijk tot op zekere hoogte samen met de hierboven genoemde dwingende noodzaak om een evenwicht te vinden tussen het belang van het kind en de nationale en constitutionele identiteit van de staat in de zin van artikel 4, lid 2, VEU. Hieraan moet worden toegevoegd dat adoptie in het geval van een kind van Bulgaarse nationaliteit dat gewoonlijk in een andere staat verblijft, krachtens artikel 110, lid 2, s.k. geschiedt overeenkomstig de vereisten van de wetgeving van die staat. Met andere woorden: de doeltreffendheid en de snelheid van de door het EHRM aangevoerde alternatieve methode moeten worden beoordeeld in het licht van het Spaanse recht.

- 30 Een ander belangrijk gegeven waarop de Administrativen sad attendeert, is dat de adviezen van het EHRM, die zijn gebaseerd op het door de Republiek Bulgarije overigens niet geratificeerde protocol nr. 16 bij het EVRM, voor de nationale rechterlijke instanties geen bindende kracht hebben. Anders dan die adviezen zijn de arresten van het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 267 VWEU bindend voor de Bulgaarse rechterlijke instanties, hetgeen voor de Administrativen sad een aanvullende reden voor de indiening van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is.
- 31 Voor het geval dat het Hof concludeert dat het Unierecht de lidstaten ertoe verplicht om de geboorteakte in te schrijven in het register van de burgerlijke stand zoals deze in de andere lidstaat is opgesteld, vraagt de Administrativen sad zich met name af hoe dit concreet kan worden verwezenlijkt. Zoals hierboven is aangegeven, voorziet het voor de bestuurlijke autoriteiten bindende model van de geboorteakte in twee kolommen: de kolom „moeder” en de kolom „vader”. De vraag luidt op welke wijze in deze omstandigheden, en gelet op het feit dat dit model thans van toepassing is, concreet rekening moet worden gehouden met het Unierecht en, meer in het bijzonder, met het doeltreffendheidsbeginsel, gelet op het feit dat de Administrativen sad in het kader van de onderhavige zaak niet bevoegd is om de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van dat model te toetsen.
- 32 Het vastgestelde model van de geboorteakte maakt deel uit van het geldende recht, en de verwijzende rechter hoeft in de onderhavige zaak geen uitspraak te doen over de vraag of besluit nr. RD-02-14-2595 en besluit nr. RD-02-20-9 rechtmatig zijn in het licht van hogere normen van Bulgars of Europees recht. De Administrativen sad is in de aanhangige procedure evenmin bevoegd om ambtshalve uitspraak te doen over de geldigheid van deze twee rechtshandelingen. Derhalve kan de Administrativen sad dit goedgekeurde model in het kader van deze zaak niet vervangen door een ander model en kan de ambtenaar van de burgerlijke stand evenmin een ander model in de plaats ervan stellen. Indien het Hof concludeert dat het Unierecht vereist dat beide moeders van het kind in de geboorteakte worden ingeschreven, luidt de vraag hoe een dergelijk arrest ten uitvoer moet worden gelegd.

- 33 Ten overvloede merkt de Administrativen sad op dat de vraag naar het recht op nationaliteit van de pasgeborene in de onderhavige zaak niet aan de orde is. Het kind verkrijgt namelijk de Bulgaarse nationaliteit krachtens artikel 25, lid 1, van de Bulgaarse grondwet („Bulgaars onderdaan is eenieder van wie ten minste één van de ouders Bulgaars onderdaan is of die is geboren op het grondgebied van de Republiek Bulgarije, mits hij of zij geen andere nationaliteit door afstamming verkrijgt. De Bulgaarse nationaliteit kan tevens door naturalisatie worden verkregen”) en krachtens artikel 8 van de Zakon za balgarskoto grazhdanstvo (wet inzake de Bulgaarse nationaliteit) („Bulgaars onderdaan door afstamming is eenieder van wie ten minste één van de ouders Bulgaars onderdaan is”). De niet-afgifte van een Bulgaarse geboorteakte is geen weigering van de Bulgaarse nationaliteit. Het minderjarige kind is Bulgaars staatsburger uit hoofde van de wet, ongeacht dat momenteel geen Bulgaarse geboorteakte voor het kind wordt afgegeven. De niet-afgifte van een dergelijke geboorteakte zal de uitoefening van de rechten van het kind als Bulgaars staatsburger of als burger van de Unie in de praktijk evenwel zeker bemoeilijken, om de eenvoudige reden dat er geen identiteitsbewijs voor het kind kan worden verstrekt.
- 34 Ten slotte heeft de Administrativen sad verzocht het verzoek om een prejudiciële beslissing te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering.
- 35 Volgens de Administrativen sad vereist de aard van de zaak dat deze met spoed wordt behandeld, aangezien de betrokken persoon, S.D.K.A., een minderjarig kind van 10 maanden oud is, dat de Bulgaarse nationaliteit heeft, in het Koninkrijk Spanje is geboren en van wie de ouders volgens de door de Spaanse autoriteiten afgegeven geboorteakte respectievelijk van Bulgaarse en van Britse nationaliteit zijn. Het bij de Administrativen sad aanhangige geding betreft de weigering van de Bulgaarse gemeentelijke autoriteiten om, om redenen die in het verzoek om een prejudiciële beslissing uiteen zijn gezet, in de Republiek Bulgarije een geboorteakte voor het kind af te geven. De aldus uitgesproken weigering bemoeilijkt de afgifte van een Bulgaars identiteitsbewijs. Aangezien het kind verblijft in een lidstaat waarvan het niet de nationaliteit bezit, heeft de bestreden weigering derhalve tot gevolg dat het verblijf en het vrije verkeer van het kind binnen de Europese Unie (en niet alleen in de Unie) alsmede de daadwerkelijke uitoefening van zijn rechten als burger van de Unie aanzienlijk worden bemoeilijkt. De Administrativen sad herinnert eraan dat het Hof in een vergelijkbare situatie reeds heeft beslist om de daarin aanhangige zaak volgens een versnelde procedure te behandelen (zie, naar analogie, beslissing van de president van het Hof van 3 juli 2015, Gogova, C-215/15, niet gepubliceerd, EU:C:2015:466).
- 36 Tevens moet nog een andere reden in aanmerking worden genomen waarom de zaak volgens een versnelde procedure dient te worden behandeld. De andere ouder van het kind op wie de door de Spaanse autoriteiten afgegeven geboorteakte betrekking heeft, is onderdaan van het Verenigd Koninkrijk. Gelet op de rechtsgevolgen van de Brexit zou voor het kind, zelfs indien het ondertussen een

door de Britse autoriteiten afgegeven geboorteakte en, in voorkomend geval, de Britse nationaliteit zou verkrijgen, geen daadwerkelijke en volledige uitoefening van haar rechten als burger van de Unie kunnen worden gewaarborgd. Derhalve duldt de verduidelijking van de status van het kind, ook vanuit het oogpunt van de gevolgen van de Brexit, geen uitstel.

WERKDOCUMENT