

Zaak C-491/21

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:

10 augustus 2021

Verwijzende rechter:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 mei 2021

Verzoekende partij:

WA

Verwerende partij:

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoep ingesteld door WA, met woonplaats in Frankrijk en gewone verblijfplaats te Boekarest, tegen de uitspraak van de Curtea de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië), waarbij deze het besluit heeft bevestigd van de nationale autoriteiten (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – Directoraat Burgerlijke Stand en Administratie van de databanken van het ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „directoraat Burgerlijke Stand”) tot afwijzing van de aanvraag van verzoeker om hem een identiteitskaart of elektronische identiteitskaart te verstrekken, op grond dat hij niet zijn woonplaats in Roemenië heeft.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Op grond van artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en de artikelen 4, 5 en 6 van richtlijn 2004/38.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie alsmede de artikelen 4, 5 en 6 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, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die niet toestaat dat een identiteitskaart die binnen de Europese Unie als reisdocument kan dienen, aan een onderdaan van een lidstaat wordt verstrekt omdat hij zijn woonplaats in een andere lidstaat heeft gevestigd?

Relevante bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof van Justitie

Verdrag betreffende de Europese Unie: artikel 4, lid 3

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: artikel 26, lid 2

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1

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: artikelen 4, 5 en 6

Arresten van 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punt 35; 1 oktober 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, punten 23 tot en met 25, en 13 juni 2019, TopFit en Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punten 27 tot en met 32

Relevante nationale bepalingen

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (voorlopig wetsbesluit nr. 97/2005 betreffende de burgerlijke stand, woonplaats, gewone verblijfplaats en identiteitsdocumenten van Roemeense onderdanen) – artikelen 12 en 13, op grond waarvan het verplicht is aan Roemeense onderdanen die de leeftijd van 14 jaar hebben bereikt, een identiteitskaart te verstrekken die de identiteit en het Roemeense staatsburgerschap van de houder, alsook zijn woonplaats en, in voorkomend geval, zijn gewone verblijfplaats bewijst, en tegelijk een geldig document vormt om tussen de lidstaten van de Europese Unie te reizen, en artikel 20, dat voorziet in de afgifte van een voorlopige identiteitskaart aan Roemeense onderdanen die hun woonplaats in het buitenland hebben en tijdelijk in Roemenië verblijven

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (wet nr. 248/2005 tot regeling van het vrije verkeer van Roemeense onderdanen in het buitenland) – artikel 6¹, lid 1, waarin staat dat de identiteitskaart voor Roemeense onderdanen een geldig document is om tussen de lidstaten van de Europese Unie te reizen en naar derde landen die de kaart als zodanig erkennen, en artikel 34, lid 6, waarin is bepaald dat een Roemeens onderdaan die zijn woonplaats in het buitenland heeft gevestigd, het identiteitsdocument waaruit het bestaan van een woonplaats in Roemenië blijkt, moet afgeven bij ontvangst van het paspoort waarin het land van woonplaats is vermeld

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 WA is een Roemeens onderdaan die sinds 2014 zijn woonplaats in Frankrijk heeft. Zodoende hebben de Roemeense autoriteiten hem een eenvoudig elektronisch paspoort verstrekt waarin zijn woonplaats in Frankrijk is vermeld. Aangezien zijn privé- en beroepsleven zich zowel in Frankrijk als in Roemenië afspeelt, vestigt hij zich ook jaarlijks in Roemenië en ontvangt hij een voorlopige identiteitskaart.
- 2 WA heeft daarom bij de Roemeense autoriteiten (directoraat Burgerlijke Stand) een aanvraag ingediend voor de afgifte van een identiteitskaart of een elektronische identiteitskaart, maar zijn aanvraag is afgewezen omdat hij niet in Roemenië woont.
- 3 Tegen dit besluit van de Roemeense autoriteiten heeft WA bestuursrechtelijk beroep ingesteld bij de Curtea de Apel București, die het beroep op 28 maart 2018 ongegrond heeft verklaard omdat de weigering van de Roemeense autoriteiten om

hem een identiteitskaart te verstrekken, gerechtvaardigd was op grond van het Roemeense nationale recht, dat bepaalt dat identiteitskaarten alleen worden verstrekt aan Roemeense onderdanen die hun woonplaats in Roemenië hebben. Tegelijkertijd was de rechter in eerste aanleg ook van oordeel dat de nationale regeling niet in strijd is met het Unierecht, aangezien richtlijn 2004/38 de lidstaten niet verplicht om identiteitskaarten te verstrekken aan hun onderdanen, en dat verzoeker niet is gediscrimineerd, omdat de Roemeense staat hem een paspoort heeft verstrekt dat een geldig reisdocument is.

- 4 Daarna heeft WA van 8 tot en met 19 juni 2018 het Roemeense grondgebied niet kunnen verlaten om naar Frankrijk te reizen, omdat hij niet over een identiteitskaart beschikte en zijn paspoort zich in de Russische ambassade te Boekarest bevond met het oog op de afgifte van een visum.
- 5 In die omstandigheden heeft WA bij de verwijzende rechter cassatieberoep ingesteld tegen de uitspraak van de Curtea de Apel București, waarbij hij heeft aangevoerd dat verschillende bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en richtlijn 2004/38 zijn geschonden.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoeker is van mening dat zowel de weigering van verweerster om hem het gevraagde document te verstrekken als de uitspraak in eerste aanleg waarbij deze weigering is bevestigd, in strijd is met de rechten die zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 26, lid 2, VWEU betreffende het vrije verkeer van personen en diensten), in het Handvest van de grondrechten (artikel 20 betreffende het recht op gelijkheid, artikel 21, lid 1, betreffende het discriminatieverbod en artikel 45, lid 1, betreffende het recht van burgers van de Unie om zich vrij te verplaatsen binnen de Unie), alsook in de artikelen 4 tot en met 6 van richtlijn 2004/38 betreffende het inreis-, uitreis- en verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten van de Unie.
- 7 Evenzo betoogt WA dat de motivering van de rechter in eerste aanleg, die uitsluitend op deze richtlijn is gebaseerd en geen rekening houdt met de in het primaire recht verankerde grondrechten, voorbijgaat aan de zin van deze richtlijn en tevens in strijd is met het beginsel dat het Unierecht boven het nationale recht staat. In de eerste plaats is hij van mening dat de rechter in eerste aanleg dit beginsel, dat ook in de Roemeense grondwet is verankerd, heeft geschonden door niet vast te stellen dat er sprake was van discriminatie op grond dat, zo daarvan sprake zou zijn, deze uit de wet zou voortvloeien.
- 8 In de tweede plaats is de analyse van de rechter in eerste aanleg in strijd met de geest van richtlijn 2004/38 en met het begrip discriminatie zelf. Volgens verzoeker verplicht deze richtlijn de lidstaten van de Europese Unie weliswaar niet om identiteitskaarten aan hun onderdanen te verstrekken, maar wordt zij geschonden door het feit dat de Roemeense staat alleen identiteitskaarten verstrekt

aan Roemeense onderdanen die hun woonplaats in Roemenië hebben, maar niet aan Roemeense onderdanen die hun woonplaats in het buitenland hebben. De juiste uitlegging van de richtlijn is derhalve dat de lidstaten van de Europese Unie niet verplicht zijn aan hun onderdanen identiteitskaarten te verstrekken, maar dat zij, indien zij daartoe besluiten, dit op niet-discriminerende wijze moeten doen.

- 9 WA betoogt in dit verband dat de weigering om hem een identiteitskaart te verstrekken op grond dat hij niet in Roemenië woont, neerkomt op een ongelijke behandeling op grond van woonplaats, waarmee geen rechtmatig doel wordt nagestreefd en die niet evenredig is, zodat deze in strijd met het Unierecht en discriminerend is. Dienaangaande betoogt verzoeker dat zolang de Roemeense staat aan Roemeense onderdanen met woonplaats in Roemenië twee geldige reisdocumenten verstrekt om binnen de Europese Unie te reizen, terwijl hij slechts één dergelijk document verstrekt aan Roemeense onderdanen die hun woonplaats in een andere lidstaat van de Europese Unie hebben, er sprake is van discriminatie tussen Roemeense onderdanen, naargelang zij hun woonplaats in Roemenië dan wel in een andere lidstaat van de Europese Unie hebben, wat betreft de uitoefening van hun grondrecht van vrij verkeer binnen de Europese Unie, en dat dit in strijd is met het grondrecht van gelijkheid en het discriminatieverbod die beide in het Handvest zijn verankerd.
- 10 Voorts voert hij aan dat de schending van zijn rechten niet louter hypothetisch is, maar reëel en concreet, aangezien hij in 2018 gedurende twaalf dagen het Roemeense grondgebied niet heeft kunnen verlaten om naar Frankrijk te reizen, omdat zijn paspoort, zijn enige reisdocument, zich op de Russische ambassade te Boekarest bevond met het oog op de verkrijging van een visum.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 In de motivering van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing vraagt de verwijzende rechter zich af of het door de nationale regeling ingevoerde verschil in behandeling verenigbaar is met de bepalingen van het Unierecht waarop verzoeker zich beroept, waaronder het discriminatieverbod. Onder verwijzing naar artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38, waarin staat dat de lidstaten overeenkomstig hun wetgeving hun onderdanen een identiteitskaart of een paspoort verstrekken, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een lidstaat, door een criterium in te voeren dat een onderscheid maakt tussen zijn onderdanen, te weten het criterium van hun woonplaats, ten volle de beginselen eerbiedigt waarop het vrije verkeer van burgers van de Unie binnen de Europese Unie is gebaseerd.
- 12 Om te beginnen herinnert de verwijzende rechter aan de grondwet die bepaalt dat het Unierecht rechtstreeks toepasselijk is en boven het nationale recht staat, zowel wat betreft het primaire als het afgeleide recht, zodat nationale wetten die in strijd zijn met de toepassing ervan, buiten toepassing moeten worden gelaten en de nationale rechters het primaire Unierecht moeten toepassen.

- 13 Voorts merkt de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) op dat er sprake is van een door het nationale recht ingevoerd verschil in behandeling op grond van woonplaats, aangezien een Roemeens onderdaan met woonplaats in Roemenië volgens dat recht over twee door de Roemeense staat verstrekte reisdocumenten beschikt om binnen de lidstaten van de Unie te reizen, te weten een paspoort en een identiteitskaart, waarvan hij er naar keuze één kan gebruiken, en een Roemeens onderdaan met woonplaats in een andere lidstaat van de Unie slechts over één door de Roemeense staat verstrekt document beschikt, te weten een Roemeens paspoort, aangezien de voorlopige identiteitskaart niet als reisdocument kan dienen.
- 14 Bijgevolg wijst de verwijzende rechter erop dat, aangezien richtlijn 2004/38 tot doel heeft de door de lidstaten gestelde voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van een andere lidstaat te harmoniseren, de betrokken nationale regeling een restrictieve uitlegging geeft aan artikel 4, lid 3, van deze richtlijn, daar een Roemeens onderdaan die besluit zijn woonplaats in een andere lidstaat dan Roemenië te vestigen, volgens het nationale recht wordt beperkt in de reisdocumenten die hij kan gebruiken. In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar de punten 31 en 32 van het arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a. (C-202/13), volgens welke de bepalingen van richtlijn 2004/38, die beogen de uitoefening van het fundamentele recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken, niet restrictief mogen worden uitgelegd en daaraan in geen geval hun effectiviteit mag worden ontnomen.
- 15 Volgens de cassatierechter is ook het argument dat een Roemeens onderdaan met woonplaats in een andere lidstaat eventueel gebruik kan maken van een door laatstgenoemde staat verstrekt reisdocument irrelevant, aangezien uit het oogpunt van de eerbiediging van het recht op vrij verkeer alleen van belang is of het Roemeense nationale recht in overeenstemming is met het Unierecht. Bovendien stelt de Roemeense wetgeving niet als voorwaarde voor de verstrekking van de permanente identiteitskaart, dat wordt aangetoond dat de in een andere lidstaat gevestigde onderdaan daar over een soortgelijk reisdocument beschikt.
- 16 Wat betreft het woonplaatscriterium verwijst de verwijzende rechter naar de rechtspraak van het Hof ter zake en naar de bepalingen van het Handvest, en is hij van oordeel dat de lijst van discriminatiecriteria in de artikelen 20 en 21 van het Handvest slechts illustratief en niet limitatief is. In dit verband verwijst hij in de eerste plaats naar punt 35 van het arrest van 8 juni 2017, Freitag (C-541/15), op grond waarvan een nationale regeling die bepaalde nationale onderdanen benadeelt louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, een beperking vormt van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 21, lid 1, VWEU geniet.
- 17 In de tweede plaats herinnert hij aan de punten 23 tot en met 25 van het arrest van het Hof van 1 oktober 2009, Gottwald (C-103/08), betreffende de gelijke behandeling van burgers van de Unie en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, in alle gevallen die binnen de materiële werkingssfeer van het

Unierecht vallen, daaronder begrepen die welke vallen binnen de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Volgens dit arrest verbieden de bepalingen inzake gelijke behandeling van eigen onderdanen en buitenlanders niet alleen openlijke discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden, wat met name het geval is bij een maatregel die als onderscheidend criterium de woon- of verblijfplaats hanteert.

- 18 Bijgevolg is de verwijzende rechter van oordeel dat het woonplaatscriterium een discriminatiegrond kan vormen die, om in het licht van het Unierecht gerechtvaardigd te zijn, gebaseerd moet zijn op objectieve gronden die losstaan van de nationaliteit van de betrokkenen, en evenredig moet zijn aan het rechtmatige doel dat met het nationale recht wordt nagestreefd.
- 19 In dit verband heeft de verwijzende rechter geen objectieve reden van algemeen belang kunnen vaststellen die het verschil in behandeling zou kunnen rechtvaardigen, aangezien verweerster in die zin geen enkel argument heeft aangevoerd. Hij stelt tevens vast dat het betrokken verschil in behandeling evenmin evenredig lijkt te zijn, in die zin dat het geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan daartoe nodig is.
- 20 De cassatierechter herinnert in dit verband ook aan het arrest van 13 juni 2019, TopFit en Biffi, C-22/18 (punten 27 tot en met 32), betreffende een Italiaans burger met woonplaats in Duitsland die zijn recht op vrij verkeer krachtens artikel 21 VWEU had uitgeoefend.
- 21 Ten slotte is de Înalta Curte de Casație și Justiție, onder verwijzing naar het arrest CILFIT inzake de ontvankelijkheid van prejudiciële verwijzingen, van oordeel dat er in casu gerede twijfel bestaat over de juiste uitlegging van het aangevoerde Unierecht, aangezien geen bepalingen van richtlijn 2004/38 en evenmin rechtspraak van het Hof van Justitie konden worden gevonden betreffende de door verzoeker aan de kaak gestelde ongelijke behandeling.