Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 27. april 2023 [1]

Sag C-491/21

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 21 TEUF – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – artikel 4 – betingelse for udstedelse af et identitetskort – bopæl i den medlemsstat, der udsteder dokumentet – afslag fra denne medlemsstats myndigheder på at udstede et identitetskort til en af dens statsborgere, der er bosat i en anden medlemsstat – ligebehandling – begrænsning – begrundelse«

I. Indledning

1. Som generaladvokat Jacobs udtrykte det i sit forslag til afgørelse i Pusa-sagen, kan der »med forbehold af de begrænsninger, der fremgår af selve artikel [21 TEUF], ikke pålægges nogen borger i Den Europæiske Union, der søger at udøve retten til fri bevægelighed og ophold, nogen ubegrundet byrde« [2].

2. I den foreliggende sag har Domstolen modtaget en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) vedrørende fortolkningen af dels artikel 26, stk. 2, TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF samt artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), dels artikel 4-6 i direktiv 2004/38/EØF [3].

3. Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem WA, sagsøgeren i hovedsagen og rumænsk statsborger, som udøver sit erhverv både i Frankrig og Rumænien, og Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (direktoratet for folkeregistret og forvaltning af indenrigsministeriets databaser, Rumænien)

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – C-224/02 (EU:C:2003:634, punkt 22).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35).

(herefter »folkeregisterdirektoratet«) vedrørende denne myndigheds afslag på at udstede et identitetskort til sagsøgeren i hovedsagen med den begrundelse, at han er bosat i en anden medlemsstat.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Ud over visse primærretlige bestemmelser, nemlig artikel 21, stk. 1, TEUF, og chartrets artikel 20, stk. 2, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1, er tillige artikel 4, stk. 3, artikel 5, stk. 1 og 4, samt artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38 relevante for den foreliggende sag.

B. Rumænsk ret

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (regeringens nøddekret nr. 97/2005 om rumænske borgeres registrering, faste bopæl, opholdssted og identitetsdokumenter), som efterfølgende ændret og suppleret [4] (herefter »OUG nr. 97/2005«), fastsætter i artikel 12:

»(1) Der udstedes identitetsdokumenter til rumænske statsborgere, der er fyldt 14 år.

[…]

(3) I dette nøddekret forstås der ved identitetsdokumenter: gyldigt identitetskort, gyldigt forenklet identitetskort, gyldigt elektronisk identitetskort, gyldigt midlertidigt identitetskort og gyldigt identitetshæfte.«

6. Artikel 13 i OUG nr. 97/2005 fastsætter:

»(1) Identitetsdokumentet er bevis for indehaverens identitet, for vedkommendes rumænske statsborgerskab, bopælsadresse og i givet fald opholdsadresse.

(2) I henhold til [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (lov nr. 248/2005 om ordningen vedrørende fri bevægelighed for rumænske statsborgere i udlandet) [5]], som efterfølgende ændret og suppleret [(herefter »lov om fri bevægelighed«)], gælder identitetskortet og det elektroniske identitetskort som rejsedokument i EU-medlemsstaterne.

(3) Det elektroniske identitetskort giver indehaveren ret til at få bekræftet sin identitet i indenrigsministeriets IT-systemer og i andre offentlige eller private institutioners IT-systemer samt til at anvende elektronisk signatur på de i loven fastsatte betingelser.«

4 – Genudgivet i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 719 af 12.10.2011.

5 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 682 af 29.7.2005.

7. Artikel 15, stk. 3, i OUG nr. 97/2005 bestemmer:

»Anmodning om udstedelse af et nyt identitetsdokument skal kun ledsages af dokumenter, som i overensstemmelse med loven er bevis for den pågældendes bopæl og i givet fald opholdssted, medmindre:

a) der er sket ændringer med hensyn til den pågældendes navn, fødselsdato, civilstand og rumænske statsborgerskab, idet ansøgeren i så fald har pligt til at fremlægge dokumentation for disse ændringer

b) ansøgeren er indehaver af et midlertidigt identitetskort eller et identitetshæfte, idet ansøgeren i så fald har pligt til at fremlægge alle de i stk. 2 angivne dokumenter.«

8. Artikel 20, stk. 1, litra c), i OUG nr. 97/2005 fastsætter:

»Midlertidigt identitetskort udstedes i følgende tilfælde:

[…] til rumænske statsborgere med bopæl i udlandet, som midlertidigt opholder sig i Rumænien.«

9. Artikel 28, stk. 1, i OUG nr. 97/2005 bestemmer:

»1) Bopælsadressen kan dokumenteres ved hjælp af:

a) retsakter indgået i overensstemmelse med de ifølge rumænsk ret gældende betingelser for gyldighed for så vidt angår det offentlige dokument, der beviser retten til at benytte en bolig

b) en skriftlig erklæring fra værten (fysisk eller juridisk person) som dokumentation for logi ledsaget af de i litra a) eller i givet fald litra d) angivne dokumenter

c) ansøgerens egenerklæring, hvis der er tale om en fysisk person, som ikke er i stand til at fremvise de i litra a) og b) angivne dokumenter, ledsaget af et kontrolnotat fra politiet om eksistensen af en beboelsesejendom og om, at ansøgeren faktisk opholder sig på den pågældende adresse

d) det dokument, som den lokale offentlige forvaltning har udstedt som bevis for, at ansøgeren eller i givet fald den person, hos hvem vedkommende er indlogeret, er registreret i [Registrul agricol (landbrugsregistret)] som ejer af en beboelsesejendom

e) identitetsdokumentet for en af ansøgerens forældre eller vedkommendes retlige repræsentant eller den retsakt, der omhandler udøvelsen af forældremyndighed, ledsaget i givet fald af et af de i litra a)-d) angivne dokumenter, hvis der er tale om mindreårige, der ansøger om udstedelse af et identitetsdokument.«

10. Artikel 6 og 6^1 i lov om fri bevægelighed bestemmer:

»Artikel 6

1) Følgende typer rejsedokument giver rumænske statsborgere ret til at rejse i udlandet:

   a) diplomatpas

b) tjenestepas

c) elektronisk diplomatpas

d) elektronisk tjenestepas

e) almindeligt pas

f) elektronisk almindeligt pas

g) midlertidigt almindeligt pas

h) rejsedokument.

Artikel 6^{1}

1) I denne lov udgør et gyldigt identitetskort, et gyldigt forenklet identitetskort og et gyldigt elektronisk identitetskort et rejsedokument, som giver rumænske statsborgere ret til at rejse til EU-medlemsstaterne og til de tredjelande, som anerkender disse som rejsedokumenter.

[…]«

11. Denne lovs artikel 17^{1}, stk. 1, litra d), og stk. 2, litra b), bestemmer:

»1) Et midlertidigt almindeligt pas udstedes til rumænske statsborgere, som opfylder betingelserne i nærværende lov og ikke har fået inddraget deres ret til at rejse til udlandet, i følgende situationer:

[…]

d) når indehaveren har fremlagt et almindeligt pas eller et elektronisk almindeligt pas med henblik på et opnå et visum og erklæret at skulle på en hastende rejse til udlandet

[…]

2) Et midlertidigt almindeligt pas udstedes:

[…]

b) i de i stk. 1, litra b)-g), angivne situationer inden højst tre arbejdsdage fra datoen for indgivelse af ansøgningen

[…]«

12. Den nævnte lovs artikel 34, stk. 1, 2 og 6, fastsætter:

»1. En rumænsk statsborger, der har bosat sig i udlandet, kan ansøge om udstedelse af et elektronisk almindeligt pas eller et midlertidigt almindeligt pas, idet vedkommende angiver sin bopælsstat og som ansøger befinder sig i en af følgende situationer:

a) Ansøgeren har enten erhvervet ret til ophold i et år eller gentagne gange fået sin ret til ophold på denne stats område forlænget med et år.

b) Ansøgeren har erhvervet ret til ophold på den nævnte stats område med henblik på familiesammenføring med en person, som er bosat på samme stats område.

c) Ansøgeren har erhvervet ret til enten længerevarende ophold eller permanent ophold på den pågældende stats område.

d) Ansøgeren har erhvervet statsborgerskab i denne stat.

e) Ansøgeren har opnået arbejdstilladelse eller er indskrevet ved en privat eller offentlig uddannelsesinstitution med henblik på at studere, herunder en erhvervsuddannelse.

2. En rumænsk statsborger, som er indehaver af et registreringsbevis eller et dokument, der beviser vedkommendes opholdssted i en medlemsstat i Den Europæiske Union eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund, og som er udstedt af de kompetente myndigheder i en medlemsstat i Den Europæiske Union eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund, kan ansøge om udstedelse af et elektronisk almindeligt pas eller et midlertidigt almindeligt pas, idet vedkommende angiver denne stat som sin bopælsstat.

[…]

6. En rumænsk statsborger, der har bosat sig i udlandet, har pligt til, når vedkommende får udleveret et elektronisk almindeligt pas eller et midlertidigt almindeligt pas, hvori bopælslandet er angivet, at aflevere det identitetsdokument, der beviser, at der foreligger en bopæl i Rumænien, og som er udstedt af de rumænske myndigheder.«

III. Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

13. Sagsøgeren i hovedsagen er rumænsk statsborger og udøver sit erhverv som advokat både i Rumænien og i Frankrig, hvor han har været bosat siden 2014.

14. De rumænske myndigheder har udstedt et elektronisk almindeligt pas til ham med angivelse af, at han er bosat i Frankrig. For så vidt som hans privatliv og arbejdsliv både udfolder sig i Frankrig og Rumænien, opgiver han også hvert år at have opholdssted i Rumænien og modtager et midlertidigt identitetskort. Denne type kort udgør imidlertid ikke et dokument, der tillader ham at rejse til udlandet.

15. Den 17. september 2017 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning til folkeregisterdirektoratet om udstedelse af et identitetskort eller et elektronisk identitetskort. Denne ansøgning blev afslået med den begrundelse, at han ikke havde bopæl i Rumænien.

16. Den 18. december 2017 anlagde sagsøgeren i hovedsagen et forvaltningsretligt søgsmål ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) med påstand om, at folkeregisterdirektoratet blev tilpligtet at udstede det ønskede dokument.

17. Den 28. marts 2018 frifandt denne domstol folkeregisterdirektoratet med den begrundelse, at dets afgørelse om afslag var begrundet i rumænsk ret, som bestemmer, at identitetskort kun udstedes til rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien. Appeldomstolen fandt, at rumænsk ret ikke var i strid med EU-retten, for så vidt som direktiv 2004/38 ikke pålægger medlemsstaterne en pligt til at udstede identitetskort til egne statsborgere. Denne domstol lagde endvidere til grund, at sagsøgeren i hovedsagen ikke var blevet forskelsbehandlet, for så vidt som de rumænske myndigheder havde udstedt et almindeligt pas til ham, som udgør et rejsedokument, der tillader ham at rejse til udlandet.

18. Sagsøgeren i hovedsagen, som var af den opfattelse, at den afgørelse, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) traf, tilsidesatte flere bestemmelser i EUF-traktaten, chartret og direktiv 2004/38, iværksatte en kassationsappel ved den forelæggende ret, Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol).

19. Den forelæggende ret har udtrykt tvivl om foreneligheden med EU-retten af afslaget på udstedelse af et identitetskort til sagsøgeren i hovedsagen under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder.

20. I denne forbindelse har den forelæggende ret fremhævet, at selv om direktiv 2004/38 har til formål at harmonisere de betingelser, som medlemsstaterne stiller for indrejse på en anden medlemsstats område, er der i den omtvistede nationale lovgivning foretaget en indskrænkende fortolkning af dette direktivs artikel 4, stk. 3, som bestemmer, at medlemsstaterne udsteder identitetskort eller pas til deres statsborgere i overensstemmelse med deres nationale lovgivning. Bopælskriteriet kunne endvidere udgøre forskelsbehandling, der for at kunne være begrundet i henseende til EU-retten skal være baseret på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med de nationale bestemmelser. Endelig har folkeregisterdirektoratet i den foreliggende sag ikke anført, hvilket objektivt alment hensyn der kunne begrunde forskelsbehandlingen og det forhold, at rumænske statsborgere med bopæl i en anden EU-medlemsstat nægtes retten til at få udstedt et nationalt identitetskort. Den forelæggende ret har anført, at den ikke har fundet en sådan begrundelse.

21. På denne baggrund har Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 26, stk. 2, TEUF, [chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1,] samt artikel 4-6 i [direktiv 2004/38] fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for en national lovgivning, hvorefter et identitetskort, der kan gælde som rejsedokument i Unionen], ikke kan udstedes til statsborgeren i en medlemsstat, fordi [vedkommende] har flyttet sin bopæl til en anden medlemsstat?«

22. Sagsøgeren i hovedsagen, den rumænske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. De samme parter deltog i retsmødet, som blev afholdt den 8. februar 2023.

IV. Bedømmelse

23. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 26, stk. 2, TEUF, chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1, samt artikel 4-6 i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som har udøvet retten til fri bevægelighed i en anden medlemsstat, nægtes udstedelse af et identitetskort, der kan gælde som rejsedokument i Unionen, alene fordi den pågældende har bosat sig på denne anden medlemsstats område.

24. Sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen er af den opfattelse, at den omtvistede nationale lovgivning er diskriminerende, idet den berører rumænske statsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen, hvis de har bopæl i en anden medlemsstat. Den rumænske regering har derimod gjort gældende, at der tilkommer medlemsstaterne et skøn for så vidt angår udstedelse af identitetskort, og at den omtvistede lovgivning ikke begrænser disse statsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit.

25. I dette forslag til afgørelse vil jeg fremsætte nogle indledende bemærkninger for at sammenfatte de faktiske omstændigheder under henvisning til den omtvistede relevante lovgivning og klarlægge de gældende EU-retlige bestemmelser, inden jeg går over til besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål med hensyn til det deri beskrevne problem i henseende til disse bestemmelser.

A. Indledende bemærkninger

26. Ifølge den forelæggende rets redegørelse for de faktiske omstændigheder vedrører den foreliggende sag en rumænsk statsborger, der har været bosat i Frankrig siden 2014, og som udøver sit erhverv som advokat både i Frankrig og Rumænien[6]. De rumænske myndigheder har udstedt et elektronisk almindeligt pas til ham med angivelse af, at han er bosat i Frankrig, foruden et midlertidigt identitetskort[7]. Dette kort, der ikke udgør et rejsedokument, udstedes til rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat, som opholder sig midlertidigt i Rumænien, og skal fornys hvert år. Sagsøgeren i hovedsagen har indgivet en ansøgning til folkeregisterdirektoratet om udstedelse af et identitetskort (forenklet eller elektronisk), der udgør et rejsedokument og dermed tillader ham at rejse til Frankrig, men har fået afslag. Han har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), som har forkastet den som ugrundet, i det væsentlige med den begrundelse, at rumænsk ret ikke er i strid med EU-retten.

6 – Sagsøgeren i hovedsagen har i retsmødet oplyst, at han ved siden af sin advokatvirksomhed også underviser på et fransk universitet.

7 – Den rumænske regering har som svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet påpeget, at »det midlertidige identitetskort« ikke rummer de sikkerhedselementer, som et identitetskort er forsynet med, jf. artikel 2, litra a), og artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1157 af 20.6.2019 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed (EUT 2019, L 188, s. 67).

27. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at alle rumænske statsborgere ifølge rumænsk ret, uanset bopælssted, har ret til at få udstedt et pas [8]. Den forelæggende ret har ligeledes forklaret, at i medfør af denne lovgivning har rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien, fra de er fyldt 14 år, ret til at få udstedt enten et forenklet identitetskort eller et elektronisk identitetskort, der kan gælde som rejsedokument [9]. Rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat har derimod ikke ret til at få udstedt disse identitetsdokumenter [10]. I denne forbindelse har den forelæggende ret præciseret, at sådanne statsborgere har pligt til, når de får udstedt et pas, hvori deres bopælsmedlemsstat er angivet, at aflevere det identitetsdokument, der gælder som rejsedokument, og som beviser, at der foreligger en bopæl i Rumænien [11]. Hvis de imidlertid opholder sig midlertidigt i denne medlemsstat, får de udstedt et midlertidigt identitetskort, som ikke gælder som rejsedokument [12].

28. Det er indlysende, at den i hovedsagen omhandlede situation falder ind under EU-rettens anvendelsesområde og i særdeleshed de regler, der regulerer udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit.

29. Jeg påpeger i denne henseende for det første, at artikel 20 TEUF bestemmer, at enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab [13]. I den foreliggende sag har sagsøgeren i hovedsagen rumænsk statsborgerskab og dermed status som unionsborger, og som Domstolen har udtalt ved gentagne lejligheder, er »unionsborgerskabets formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere« [14]. En statsborger i en medlemsstat, der i sin egenskab af unionsborger har udøvet sin ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat, kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af denne egenskab, bl.a. rettighederne fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF, »herunder i givet fald i forhold til sin oprindelsesmedlemsstat« [15].

30. For det andet påpeger jeg ligeledes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF har sagsøgeren i hovedsagen ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Sådanne begrænsninger og betingelser er navnlig dem, der er fastsat ved direktiv 2004/38, hvis formål ifølge artikel 1 er at fastlægge betingelserne for udøvelsen af denne ret og begrænsningerne herfor.

31. Endelig påpeger jeg, at selv om det præjudicielle spørgsmål henviser til artikel 26, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 20 og artikel 21, stk. 1, kræver løsningen af tvisten i hovedsagen ikke, at Domstolen specifikt henviser til disse bestemmelser.

8 – Jf. artikel 6, stk. 1, litra f) og g), og artikel 34, stk. 1 og 2, i lov om fri bevægelighed.

9 – Jf. artikel 12, stk. 1 og 2, i OUG nr. 97/2005 og artikel 6[1], stk. 1, i lov om fri bevægelighed.

10 – Kommissionen har i sine skriftlige indlæg anført, at artikel 14, stk. 2, i OUG nr. 97/2005 fastsætter, at kun rumænske statsborgere med *bopæl i Rumænien* og *midlertidigt* ophold i udlandet kan ansøge om udstedelse af identitetskort.

11 – Jf. artikel 34, stk. 6, i lov om fri bevægelighed.

12 – Jf. artikel 20, stk. 1, litra c), i OUG nr. 97/2005. Det fremgår af de dokumenter, som sagsøgeren i hovedsagen har fremlagt i medfør af artikel 62, stk. 1, i Domstolens procesreglement, at det midlertidige identitetskort indeholder indehaverens *midlertidige opholdsadresse* i Rumænien.

13 – Jf. navnlig dom af 11.7.2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 27), og af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

14 – Dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31), og af 1.8.2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, præmis 28).

15 – Dom af 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

32. For så vidt angår chartrets artikel 45, hvortil der ligeledes henvises i det præjudicielle spørgsmål, gør jeg opmærksom på, at denne artikel i stk. 1 sikrer enhver unionsborger retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, idet denne ret ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder [16] svarer til den ret, der er sikret ved artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF, og som i henhold til artikel 20, stk. 2, andet afsnit, TEUF og chartrets artikel 52, stk. 2, skal udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse [17].

33. Det er efter min opfattelse derfor tilstrækkeligt at henvise til de relevante bestemmelser i direktiv 2004/38 og til artikel 21 TEUF for at besvare den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål [18].

B. Fortolkningen af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 og forekomsten af en forskelsbehandling, der kan begrænse retten til at færdes og opholde sig frit

34. Jeg finder det på sin plads for det første at påpege, at for at gøre det muligt for medlemsstaternes statsborgere at udøve retten til at færdes og opholde sig frit inden for Unionen pålægger artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 medlemsstaterne at udstede identitetskort eller pas til deres statsborgere, der udtrykkeligt angiver indehaverens statsborgerskab, i overensstemmelse med deres nationale lovgivning [19]. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne at udstede eller forny et identitetskort eller pas til deres borgere [20].

35. Jeg skal for det andet påpege, at det klart fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 og navnlig af det forhold, at EU-lovgiver har valgt at anvende den adskillende konjunktion »eller«, at denne bestemmelse giver medlemsstaterne frit valg mellem to typer rejsedokument, nemlig identitetskort *eller* pas, i henseende til deres pligt til at udstede et rejsedokument til deres egne statsborgere.

36. Det skal imidlertid fremhæves, at det af første til fjerde og ellevte betragtning til direktiv 2004/38 fremgår, at dette direktiv først og fremmest »tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som i medfør af traktaten direkte er tillagt unionsborgerne« [21]. I denne forbindelse fremgår det af

16 – EUT 2007, C 303, s. 29.

17 – Dom af 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 275). Det skal ligeledes påpeges, at en national foranstaltning, der kan begrænse den frie bevægelighed for personer, ifølge retspraksis kun kan begrundes, når denne foranstaltning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, og som Domstolen skal beskytte. Som Kommissionen med rette har fremhævet, ville følgelig enhver begrænsning af de rettigheder, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF, nødvendigvis være i strid med chartrets artikel 45, stk. 1, for så vidt som enhver unionsborgers ret ifølge chartret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som allerede nævnt, afspejler den ret, der tillægges unionsborgeren ved artikel 21, stk. 1, TEUF. Jf. navnlig dom af 18.6.1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43), af 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 58), og af 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 275 og 281), samt kendelse af 24.6.2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, præmis 46).

18 – Jf. ligeledes fodnote 27 i dette forslag til afgørelse.

19 – Dom af 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 43). Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 fastsætter, at »[m]edlemsstaterne udsteder og fornyr i overensstemmelse med deres nationale lovgivning identitetskort eller pas til deres statsborgere, der udtrykkeligt angiver indehaverens statsborgerskab«.

20 – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, A (Grænsepassage med et lystfartøj) (C-35/20, EU:C:2021:813, præmis 53).

21 – Dom af 25.7.2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 82), og af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 71).

Domstolens faste praksis, at henset til den sammenhæng, hvori dette direktiv indgår, og de mål, som det forfølger, kan dets bestemmelser ikke fortolkes restriktivt og må under alle omstændigheder ikke fratages deres effektive virkning [22].

37. Jeg minder endvidere om, at selv om medlemsstaterne på EU-rettens nuværende udviklingstrin har beføjelse til at udstede identitetskort, skal de udøve denne beføjelse under iagttagelse af EU-retten og navnlig af traktatens bestemmelser om den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt enhver unionsborger ved artikel 21, stk. 1, TEUF [23].

38. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, vedrører det præjudicielle spørgsmåls underliggende spørgsmål i den foreliggende sag den forskelsbehandling, som den omtvistede rumænske lovgivning foretager mellem rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien og rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat. Denne lovgivning fastsætter nemlig, at rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien har ret til at få udstedt to gyldige dokumenter med henblik på rejse inden for Unionen, nemlig *et identitetskort og et pas*, mens rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat derimod kun har ret til at få udstedt et enkelt rejsedokument, nemlig *et pas* [24].

39. Det skal derfor afgøres, om denne forskelsbehandling er forenelig med EU-rettens bestemmelser om personers ret til at færdes og opholde sig frit og navnlig med direktiv 2004/38.

40. Som jeg allerede har redegjort for, pålægger artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 ganske vist ikke medlemsstaterne at udstede to identitetsdokumenter, der kan gælde som rejsedokument, til deres statsborgere, nemlig et identitetskort *og* et pas. Denne bestemmelse giver tværtimod medlemsstaterne frit valg med hensyn til, om de vil udstede et identitetskort *eller* et pas til deres statsborgere. Den nævnte bestemmelse kan set i lyset af artikel 21 TEUF imidlertid ikke give medlemsstaterne mulighed for at foretage *dette valg* således, at de behandler deres statsborgere mindre gunstigt på grund af disses udøvelse af deres ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen. Medlemsstaternes legitime valg, jf. artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38, med hensyn til den nationale ordning for udstedelse af rejsedokumenter til deres statsborgere kan med andre ord ikke som i den foreliggende sag føre til, at der indføres en forskelsbehandling, som består i kun at udstede et enkelt rejsedokument, nemlig et pas, til de rumænske statsborgere, der har bopæl i en anden medlemsstat.

41. Som Kommissionen med rette har anført, skal de rumænske statsborgere, som opholder sig i andre medlemsstater og ønsker at have både et pas og et identitetskort (forenklet eller elektronisk), nemlig have bopæl i Rumænien. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at beviset for denne bopæl navnlig skal fremlægges i form af et skøde, en lejeaftale eller dokumentation for logi. Dette indebærer, at sådanne borgere ikke alene skal være enten ejere eller lejere af eller logerende i en bolig i Rumænien, men også have en bolig, som er nødvendig for at udøve retten til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat. Det er åbenbart, at dette krav medfører en mindre gunstig behandling som følge af udøvelsen af denne ret. De rumænske statsborgere,

[22] – Dom af 11.12.2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, præmis 43), af 25.7.2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 84), af 7.10.2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, præmis 31), af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 32), af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 39), og af 11.4.2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, præmis 38).

[23] – Jf. navnlig i denne retning dom af 26.10.2006, Tas-Hagen og Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, præmis 22), af 22.5.2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, præmis 24), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 35-38). Jf. ligeledes dom af 6.10.2021, A (Grænsepassage om bord på et lystfartøj) (C-35/20, EU:C:2021:813, præmis 53).

[24] – Jeg erindrer om, således som Kommissionen har anført som svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet, at de to situationer er sammenlignelige i forhold til retten til at færdes og opholde sig frit.

som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, skal således opretholde en bopæl i Rumænien for at kunne få udstedt begge rejsedokumenter, mens dem, der ikke har udøvet denne ret, og som er bosat i Rumænien, kan få begge udstedt uden at skulle opfylde yderligere betingelser.

42. Det er derfor min opfattelse, at denne forskelsbehandling som sådan vil kunne fratage artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 dens effektive virkning.

43. Jeg påpeger endvidere for det første, at dette direktivs artikel 4, stk. 1, fastsætter, at »[u]den at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas […], ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat«. For det andet bestemmes det i samme direktivs artikel 5, stk. 1, at »[u]den at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område«.

44. Det fremgår således, at forpligtelsen til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas hverken er en betingelse for retten til udrejse eller indrejse, men *udgør en formalitet, der har til formål at standardisere og således lette den identitetskontrol*, der kan foretages i de tilfælde, der er defineret i forordning (EF) nr. 562/2006[25][26]. Den omstændighed, at en unionsborger kan rejse alene forsynet med sit identitetskort, er således en lettelse for denne borger, som derfor ikke har behov for at være i besiddelse af et pas. Den forskelsbehandling, som den omtvistede lovgivning indeholder, kan følgelig fratage bestemmelserne i såvel artikel 4, stk. 1, som artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38 deres effektive virkning.

45. Når dette er sagt, er det min opfattelse, at for så vidt som den i hovedsagen omhandlede lovgivning giver de nationale myndigheder lov til at vælge at udstede eller at nægte at udstede et identitetskort, der gælder som rejsedokument for rumænske statsborgere, alt efter om de har bopæl i Rumænien eller i en anden medlemsstat, og følgelig alt efter om de har udøvet deres ret til at færdes og opholde sig frit eller ej, skal det undersøges, om der foreligger en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 21, stk. 1, TEUF.

C. Forekomsten af en begrænsning for unionsborgernes fri bevægelighed som omhandlet i artikel 21, stk. 1, TEUF

46. Det fremgår af det ovenstående, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning indebærer en forskelsbehandling, der vil kunne berøre den ret, som rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat har til at færdes og opholde sig frit i Unionen som omhandlet i artikel 21, stk. 1, TEUF.

47. I denne forbindelse påpeger jeg for det første, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at en national lovgivning, som stiller visse egne statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til frit at færdes og tage ophold i en anden medlemsstat, udgør en begrænsning af de friheder, som ifølge artikel 21, stk. 1, TEUF tilkommer enhver unionsborger[27].

[25] – Europa Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26.6.2013 (EUT 2013, L 182, s. 1).

[26] – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, A (Grænsepassage med et lystfartøj) (C-35/20, EU:C:2021:813, præmis 73).

[27] – Dom af 8.6.2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.11.2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Jf. i denne retning med hensyn til chartrets artikel 45, stk. 1, dom af 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 277).

48. Jeg skal for det andet gøre opmærksom på, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at de i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til at færdes og opholde sig frit ikke ville få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat kunne blive afskrækket fra at udøve dem på grund af hindringer for sit ophold i værtsmedlemsstaten som følge af en lovgivning i vedkommendes oprindelsesstat, der straffer det forhold, at han har udnyttet rettighederne [28].

49. Jeg er af den opfattelse, at den forskelsbehandling, der er indført ved den omtvistede lovgivning, udgør en begrænsning af retten for rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat til at færdes og opholde sig frit [29].

50. For det første skal det fremhæves, at denne lovgivning, hvorefter der gives afslag på udstedelse af et identitetskort, der kan gælde som rejsedokument, alene med den begrundelse, at sagsøgeren i hovedsagen har bosat sig i en anden medlemsstat, nemlig Frankrig, vil kunne afskrække rumænske statsborgere, som befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagen, fra at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen.

51. Som jeg allerede har redegjort for, er problemet ikke, at en medlemsstat udsteder enten et pas eller et identitetskort til sine egne borgere. Dette er et helt legitimt valg. Problemet består i, at en medlemsstat i forbindelse med dette valg indfører en forskelsbehandling, der som i den foreliggende sag berører unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit.

52. For det andet skal jeg påpege, at i modsætning til, hvad den rumænske regering har gjort gældende, har rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat, selv om de har et pas, vanskeligere ved at udøve deres ret til fri bevægelighed.

53. I denne henseende har den forelæggende ret oplyst, at sagsøgeren i hovedsagen i en periode på 12 dage ikke kunne rejse til Frankrig, eftersom han ikke var i besiddelse af et identitetskort, der gjaldt som rejsedokument, mens hans pas med henblik på udstedelse af visum befandt sig på et tredjelands ambassade i Bukarest. Ifølge denne ret havde en rumænsk statsborger med bopæl i Rumænien i et sådant tilfælde kunnet rejse til en anden medlemsstat i kraft af sit identitetskort. Den forelæggende ret har forklaret, at sagsøgeren i hovedsagen imidlertid ikke havde denne mulighed, eftersom hans anmodning om udstedelse af et identitetskort var blevet afslået af folkeregisterdirektoratet.

54. Den rumænske regering har gjort gældende, at i en situation, hvor en rumænsk statsborger afleverer sit pas til et tredjelands ambassade med henblik på udstedelse af et visum til indrejse i dette tredjeland, udstedes der et midlertidig pas til vedkommende inden for tre arbejdsdage efter indgivelsen af ansøgning herom. Ifølge denne regering skal et sådant dokument sikre, at rumænske statsborgere under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede hurtigt og uden hindringer kan udøve deres ret til fri bevægelighed, uanset hvor de har deres bopæl. Sagsøgeren i hovedsagen har i retsmødet imidlertid gjort gældende, at en rumænsk statsborger i perioder med spidsbelastning skal vente en måned på at få et møde for at kunne indgive en ansøgning om et midlertidigt pas.

[28] – Jf. dom af 29.4.2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, præmis 19), af 26.10.2006, Tas-Hagen og Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, præmis 30), af 22.5.2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, præmis 32), og af 14.10.2010, van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:610, præmis 97).

[29] – Jf. punkt 38 og 41 i dette forslag til afgørelse.

55. Dette illustrerer efter min opfattelse, hvor tung en administrativ byrde der med procedurerne for udstedelse af identitetskort og/eller pas lægges på unionsborgere som f.eks. borgeren i hovedsagen, hvilket skaber hindringer for deres ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen.

56. For det tredje er jeg enig med Kommissionen i, at unionsborgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit, generelt har interesser i forskellige medlemsstater og derfor udviser en vis grad af mobilitet inden for Unionen.

57. Endelig minder jeg for det fjerde om, hvad generaladvokat Jacobs har fremhævet, nemlig at »[d]et […] er klart, at den frie bevægelighed indebærer mere end blot afskaffelse af restriktioner for en persons ret til at rejse ind i, tage ophold i eller forlade en medlemsstat. Den frie bevægelighed kan kun sikres, hvis alle foranstaltninger af enhver art, der pålægger de personer, der udøver den, en ubegrundet byrde, også afskaffes. Uanset sammenhængen – herunder udrejse fra eller tilbagevenden til hjemlandet eller ophold i eller flytning til et andet sted inden for Unionen – må en sådan byrde ikke pålægges« [30].

58. Jeg har derfor tilbage at afgøre, om den begrænsning af retten for rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat til fri bevægelighed som omhandlet i artikel 21, stk. 1, TEUF, som den omtvistede lovgivning skaber, kan være begrundet i henseende til EU-retten.

1. Begrundelsen for begrænsningen

59. Det følger af Domstolens faste praksis, at en hindring for den frie bevægelighed af personer, der som i hovedsagen er uafhængig af de berørte personers nationalitet, kan være begrundet, såfremt den er baseret på objektive almene hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning [31]. Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at en foranstaltning opfylder proportionalitetskravet, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil [32].

60. Er der i den foreliggende sag et objektivt alment hensyn, der kan begrunde begrænsningen af personers ret til at færdes og opholde sig frit?

61. Den forelæggende ret har anført, at den ikke har identificeret det objektive almene hensyn, som kunne begrunde forskelsbehandlingen og den omstændighed, at rumænske statsborgere med bopæl i en anden EU-medlemsstat nægtes retten til at få udstedt et nationalt identitetskort, der kan gælde som rejsedokument.

62. Den rumænske regering har i sine skriftlige indlæg og i retsmødet i det væsentlige begrundet den praksis, at rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat nægtes udstedelse af et sådant identitetskort, med den omstændighed, at det ikke er muligt at anføre disse borgeres bopæl uden for Rumænien på dette kort. Denne regering har for det første gjort gældende, at i henhold til artikel 91, stk. 1, i den rumænske civile lovbog fremlægges der bevis for bopæl og opholdssted i form at de oplysninger, der fremgår af identitetskortet, som således *primært* tjener som bevis for dette iboende element i en rumænsk statsborgers identitet, for at den pågældende kan udøve sine rettigheder og opfylde sine forpligtelser (navnlig i civile og administrative anliggender), og

[30] – Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, punkt 21).

[31] – Dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

[32] – Dom af 18.7.2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, præmis 42), af 26.10.2006, Tas-Hagen og Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, præmis 35), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 41).

subsidiært i medfør af direktiv 2004/38 udgør et af de dokumenter, hvormed indehaveren kan udøve sin ret til fri bevægelighed. Den nævnte regering her herefter påpeget, at angivelsen af bopælsadresse på identitetskortet derfor kan gøre identificeringen mere effektiv og forebygge overdreven behandling af rumænske statsborgeres personoplysninger. Den har endelig præciseret, at selv i tilfælde, hvor en rumænsk statsborgers bopælsadresse i en anden medlemsstat er anført på identitetskortet, kan de nationale myndigheder ikke påtage sig ansvaret for at bekræfte den, eftersom de i mangel af beføjelse hertil ikke har mulighed for at kontrollere denne adresse, uden at en sådan kontrol bliver en uforholdsmæssig administrativ byrde eller endda en umulig opgave.

63. Jeg må indrømme, at jeg har vanskeligt ved at se, hvordan denne begrundelse kan udgøre et objektivt alment hensyn, og det af følgende grunde.

64. For det første for så vidt angår bevisværdien af den adresse, der er anført på identitetskortet, kan jeg, om end jeg forstår »nytteværdien« af en sådan angivelse for de administrative myndigheder, ikke få øje på forbindelsen mellem denne begrundelse og det forhold, at rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat nægtes udstedelse af et identitetskort.

65. For det andet for så vidt angår den omstændighed, at angivelsen af adressen på identitetskortet kan gøre den administrative myndigheds identificering og kontrol af den rumænske statsborgers bopæl mere effektiv, er dette imidlertid ikke et objektivt alment hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en af EU-rettens grundlæggende friheder. Jeg påpeger i denne henseende, at det af Domstolens faste praksis følger, at forvaltningsmæssige hensyn ikke kan begrunde, at en medlemsstat fraviger EU-rettens regler, hvilket gælder så meget desto mere, såfremt den pågældende fravigelse medfører, at udøvelsen af en af de grundlæggende rettigheder, som udspringer af traktaterne, udelukkes eller begrænses [33].

66. Det er derfor min opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede rumænske lovgivning udgør en begrænsning af retten til at færdes og opholde sig frit i Unionen for rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat, som hverken kan begrundes med bevisværdien af den adresse, der er angivet på identitetskortet, eller den kompetente administrative myndigheds effektivitet med hensyn til identificeringen og kontrollen af denne adresse.

67. For det tilfælde, at Domstolen alligevel skulle finde, at den af den rumænske regering påberåbte begrundelse gør det muligt at begrunde en sådan begrænsning, vil jeg kort behandle spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede lovgivning overholder proportionalitetsprincippet.

2. Overholder den omtvistede lovgivning proportionalitetsprincippet?

68. Som jeg allerede har nævnt, skal den omtvistede lovgivning for at være forholdsmæssig være egnet til at sikre gennemførelsen af det mål, som den forfølger, og må ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette mål [34].

[33] – Jf. navnlig dom af 3.2.1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, præmis 12), af 26.1.1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, præmis 45), og af 21.7.2011, Kommissionen mod Portugal (C-518/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:501, præmis 66).

[34] – Jf. punkt 59 i dette forslag til afgørelse. Jeg påpeger, at artikel 3, stk. 8, i forordning 2019/1157 fastsætter, at »[n]år det er nødvendigt og står i et rimeligt forhold til det mål, der skal nås, kan medlemsstaterne til nationalt brug angive sådanne detaljer og bemærkninger, der er påkrævet i overensstemmelse med national ret. Minimumssikkerhedsstandardernes effektivitet og den grænseoverskridende kompatibilitet af identitetskort må ikke mindskes som følge heraf«.

a) Egnethed

69. Det er min opfattelse, at afslag på udstedelse af et identitetskort, der kan gælde som rejsedokument, til rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat ikke er egnet til at sikre gennemførelsen af det mål, som forfølges. Det forhold, at de nationale myndigheder nægter at udstede et sådant identitetskort uden dog at kræve, at disse borgere opretholder en bopæl i Rumænien, er nemlig ikke en foranstaltning, der er egnet til at sikre bevisværdien af den adresse, der er anført på identitetskortet, eller den rumænske administrative myndigheds effektivitet med hensyn til identificeringen og kontrollen af disse statsborgeres bopæl.

70. En person kan bl.a. være flyttet uden at anmode om et nyt identitetskort eller blot ikke længere have midlertidig eller fast bopæl på den adresse, der er anført på vedkommendes identitetskort. De nationale myndigheder forekommer mig nemlig at råde over andre og bedre egnede metoder til at efterprøve nogens bopæl eller opholdssted såsom udstedelse af en attest for bopæl, registeroptagelse eller opholdssted på grundlag af de folkeregisteroplysninger, som de rumænske myndigheder har adgang til.

71. For så vidt angår den kontrol, som de administrative myndigheder foretager for at efterprøve, om en person faktisk bebor en bestemt adresse, har sagsøgeren i hovedsagen i retsmødet påpeget, at de rumænske myndigheder i praksis ikke foretager en sådan systematisk kontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

72. Det følger efter min opfattelse heraf, at den omtvistede lovgivning ikke sikrer opfyldelsen af det forfulgte mål på en sammenhængende og systematisk måde og følgelig ikke er egnet til at nå dette mål.

b) Nødvendighed

73. Jeg finder det vanskeligt at forstå, at det af hensyn til en mere effektiv identificering af en rumænsk statsborgers adresse i Rumænien – hvis denne borger er bosat i en anden medlemsstat – er nødvendigt kun at udstede identitetskort, der kan gælde som rejsedokument, til de borgere, der er bosat i Rumænien.

74. Som Kommissionen har påpeget i retsmødet, er det helt uproblematisk for Rumænien at opretholde sit system, nemlig at kræve, at rumænske statsborgere med bopæl i denne medlemsstat har deres adresse i Rumænien angivet på identitetskortet, uden samtidig at nægte at udstede identitetskort som rejsedokument til de rumænske statsborgere, der har bopæl i en anden medlemsstat.

75. Et sådant afslag fra de rumænske myndigheder er følgelig ikke nødvendigt for at nå de mål, som den rumænske regering forfølger.

V. Forslag til afgørelse

76. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 4, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som har udøvet retten til fri bevægelighed i en anden medlemsstat, nægtes udstedelse af et identitetskort, der kan gælde som rejsedokument i Unionen, alene fordi denne statsborger har bosat sig på denne anden medlemsstats område.«