CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 27 april 2023[1]

**Zaak C-491/21**

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

[verzoek van de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 21 VWEU – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 4 – Voorwaarde voor de afgifte van een identiteitskaart – Woonplaats in de lidstaat van afgifte van dat document – Weigering van de autoriteiten van die lidstaat om aan een van zijn onderdanen, die in een andere lidstaat woont, een identiteitskaart af te geven – Gelijke behandeling – Beperking – Rechtvaardiging”

## I. Inleiding

1. Zoals advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in de zaak Pusa heeft geschreven, mag, „onder voorbehoud van de in [artikel 21 VWEU] zelf gestelde beperkingen, geen ongerechtvaardigd nadeel […] worden opgelegd aan een burger van de Europese Unie die het recht op vrij verkeer of verblijf wenst uit te oefenen”[2].

2. In de onderhavige zaak wordt het Hof door de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 26, lid 2, en artikel 21, lid 1, VWEU, van artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en van de artikelen 4 tot en met 6 van richtlijn 2004/38/EG[3].

3. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen WA, verzoeker in het hoofdgeding, een Roemeens onderdaan die zijn beroepswerkzaamheden in zowel Frankrijk als Roemenië uitoefent, en de Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] C-224/02, EU:C:2003:634, punt 22.

[3] Richtlijn 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 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 (PB 2004, L 158, blz. 77).

Ministerul Afacerilor Interne (directoraat Persoonsregister en Databankbeheer van het ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „directoraat Persoonsregister") over de weigering van laatstgenoemde om aan verzoeker in het hoofdgeding een identiteitskaart te verstrekken omdat deze zijn woonplaats in een andere lidstaat heeft gevestigd.

## II. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

4. In het kader van de onderhavige zaak zijn naast een aantal primairrechtelijke bepalingen, namelijk artikel 21, lid 1, VWEU, en artikel 20, lid 2, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1, van het Handvest, artikel 4, lid 3, artikel 5, leden 1 en 4, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38 relevant.

### *B. Roemeens recht*

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (nooddecreet van de regering nr. 97/2005 betreffende het persoonsregister, de woonplaats, de verblijfplaats en de identiteitsdocumenten van Roemeense onderdanen), zoals later gewijzigd en aangevuld [4] (hierna: „OUG nr. 97/2005"), bepaalt in artikel 12:

„(1) Identiteitsdocumenten worden afgegeven aan Roemeense onderdanen van [14] jaar en ouder.

[…]

(3) Voor de toepassing van dit nooddecreet wordt onder identiteitsdocument verstaan: de identiteitskaart, de eenvoudige identiteitskaart, de elektronische identiteitskaart, de voorlopige identiteitskaart en het – geldige – identiteitsboekje."

6. Artikel 13 OUG nr. 97/2005 luidt:

„(1) Het identiteitsdocument bewijst de identiteit, de Roemeense nationaliteit, het woonadres en, in voorkomend geval, het verblijfsadres.

(2) Volgens 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) [5], zoals later gewijzigd en aangevuld [(hierna: ‚wet tot regeling van het vrije verkeer')], vormen de identiteitskaart en de elektronische identiteitskaart een reisdocument in de lidstaten van de Unie.

(3) Met de elektronische identiteitskaart kan de houder zich authenticeren in de computersystemen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en in de computersystemen van andere openbare of particuliere instellingen, alsook gebruikmaken van de elektronische handtekening, onder de bij wet bepaalde voorwaarden."

[4] Opnieuw bekendgemaakt in *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 719 van 12 oktober 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 682 van 29 juli 2005.

7. In artikel 15, lid 3, OUG nr. 97/2005 staat:

„Bij de aanvraag tot afgifte van een nieuw identiteitsdocument worden slechts de documenten gevoegd waaruit overeenkomstig de wet de woonplaats van de betrokkene of, in voorkomend geval, zijn verblijfplaats blijkt, tenzij:

a) wijzigingen zijn aangebracht in de gegevens betreffende de naam en de voornaam, de geboortedatum, de burgerlijke staat en de Roemeense nationaliteit, in welk geval de aanvrager de documenten ter staving van deze wijzigingen moet overleggen;

b) de aanvrager houder is van een voorlopige identiteitskaart of een identiteitsbewijs, in welk geval de aanvrager alle in lid 2 genoemde documenten moet overleggen."

8. Artikel 20, lid 1, onder c), OUG nr. 97/2005 bepaalt:

„In de volgende gevallen wordt een voorlopige identiteitskaart afgegeven:

[…] aan Roemeense onderdanen die hun woonplaats in het buitenland hebben en tijdelijk in Roemenië verblijven."

9. In artikel 28, lid 1, OUG nr. 97/2005 staat:

„(1) Het bewijs van het woonadres kan worden geleverd aan de hand van:

a) overeenkomstig de geldigheidsvoorwaarden van de toepasselijke Roemeense wetgeving vastgestelde akten, wat het openbare document betreft waaruit het recht om een woning te betrekken blijkt;

b) de schriftelijke verklaring van de natuurlijke of rechtspersoon die de persoon huisvest, welke geldt als huisvestingsbewijs, samen met een van de onder a) of, in voorkomend geval, onder d) genoemde documenten;

c) de verklaring op erewoord van de aanvrager samen met het controleverslag van de politieagent, waaruit blijkt dat sprake is van een voor bewoning bestemd gebouw en dat de aanvrager daadwerkelijk op het opgegeven adres verblijft, wanneer een natuurlijke persoon de onder a) en b) bedoelde documenten niet kan overleggen;

d) het door het plaatselijke openbaar bestuur afgegeven document waaruit blijkt dat de aanvrager of, in voorkomend geval, de persoon die hem huisvest, in de Registru agricol (landbouwregister) is ingeschreven als eigenaar van een voor bewoning bestemd gebouw;

e) het identiteitsdocument van een van de ouders of van de wettelijke vertegenwoordiger, of de akte inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag, in voorkomend geval samen met een van de onder a) tot en met d) genoemde documenten, indien het minderjarigen betreft die om de afgifte van een identiteitsdocument verzoeken."

10. De artikelen 6 en $6^1$ van de wet tot regeling van het vrije verkeer luiden:

„Artikel 6

(1) De soorten reisdocumenten waarmee Roemeense onderdanen naar het buitenland kunnen reizen, zijn:

a) een diplomatiek paspoort,

b) een dienstpaspoort,

c) een elektronisch diplomatiek paspoort,

d) een elektronisch dienstpaspoort,

e) een gewoon paspoort,

f) een elektronisch gewoon paspoort,

g) een voorlopig gewoon paspoort,

h) een reistitel.

Artikel 6[1]

(1) Voor de toepassing van deze wet vormen de geldige identiteitskaart, gewone identiteitskaart en elektronische identiteitskaart een reisdocument waarmee Roemeense onderdanen kunnen reizen naar de lidstaten van de Unie en naar derde landen die deze als reisdocument erkennen.

[…]”

11. In artikel 171, lid 1, onder d), en lid 2, onder b), van die wet staat:

„(1) In de volgende gevallen wordt aan Roemeense onderdanen die voldoen aan de voorwaarden van deze wet en wier recht om naar het buitenland te reizen niet is opgeschort, een voorlopig gewoon paspoort verstrekt:

[…]

d) wanneer de houder een gewoon paspoort of een elektronisch gewoon paspoort heeft overgelegd ter verkrijging van een visum en verklaart dat hij dringend naar het buitenland moet reizen;

[…]

(2) Een tijdelijk gewoon paspoort wordt afgegeven:

[…]

b) in de in lid 1, onder b) tot en met g), genoemde situaties binnen ten hoogste drie werkdagen na datum van indiening van de aanvraag;

[…]”

12. Artikel 34, leden 1, 2 en 6, van genoemde wet bepaalt:

„(1) Een Roemeens onderdaan die zijn verblijfplaats in het buitenland heeft gevestigd, kan een aanvraag indienen tot afgifte van een elektronisch of een voorlopig gewoon paspoort waarin zijn staat van woonplaats is vermeld, wanneer hij zich in een van de volgende situaties bevindt:

a) hij heeft een verblijfsrecht van ten minste een jaar verworven of zijn verblijfsrecht op het grondgebied van die staat is in de loop van een jaar herhaaldelijk verlengd;

b) hij heeft op het grondgebied van die staat een verblijfsrecht verworven met het oog op gezinshereniging met een persoon die zijn woonplaats op het grondgebied van dezelfde staat heeft;

c) hij heeft een langdurig verblijfsrecht of, in voorkomend geval, een duurzaam verblijfsrecht op het grondgebied van deze staat verworven;

d) hij heeft de nationaliteit van die staat verworven;

e) hij heeft het recht verworven om te werken of is ingeschreven bij een particuliere of openbare instelling met als hoofddoel om er onderwijs, met inbegrip van een beroepsopleiding, te volgen.

(2) Een Roemeens onderdaan die houder is van een door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of de Zwitserse Bondsstaat afgegeven inschrijvingsbewijs of document waaruit blijkt dat hij in een lidstaat van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of de Zwitserse Bondsstaat verblijft, kan een aanvraag indienen tot afgifte van een elektronisch gewoon paspoort of een voorlopig gewoon paspoort waarin die staat als staat van de woonplaats wordt vermeld.

[…]

(6) Een Roemeens onderdaan die zijn woonplaats in het buitenland heeft gevestigd, dient bij ontvangst van een elektronisch gewoon paspoort of een voorlopig gewoon paspoort waarin de staat van de woonplaats is vermeld, het door de Roemeense autoriteiten afgegeven identiteitsdocument waarin staat dat hij zijn woonplaats in Roemenië heeft, terug te geven.”

## III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

13. Verzoeker in het hoofdgeding is een advocaat met de Roemeense nationaliteit, die zijn beroepswerkzaamheden zowel in Frankrijk als in Roemenië uitoefent en sinds 2014 zijn woonplaats in Frankrijk heeft.

14. De Roemeense autoriteiten hebben hem een elektronisch gewoon paspoort afgegeven waarin is vermeld dat hij zijn woonplaats in Frankrijk heeft. Aangezien zijn privé- en beroepsleven zich zowel in Frankrijk als in Roemenië afspeelt, geeft hij ook elk jaar zijn verblijfplaats in Roemenië aan en ontvangt hij een voorlopige identiteitskaart. Dit soort kaart vormt evenwel geen document waarmee hij naar het buitenland kan reizen.

15. Op 17 september 2017 heeft verzoeker in het hoofdgeding bij het directoraat Persoonsregister een aanvraag ingediend tot afgifte van een identiteitskaart of een elektronische identiteitskaart. Die aanvraag is afgewezen op grond dat hij zijn woonplaats niet in Roemenië had gevestigd.

16. Op 18 december 2017 heeft verzoeker in het hoofdgeding bestuursrechtelijk beroep ingesteld bij de Curte de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië), teneinde het directoraat Persoonsregister te verplichten hem het gewenste document te verstrekken.

17. Op 28 maart 2018 heeft die rechter het beroep ongegrond verklaard omdat het afwijzingsbesluit van het directoraat Persoonsregister naar Roemeens recht, dat bepaalt dat identiteitskaarten alleen worden verstrekt aan Roemeense onderdanen met woonplaats in Roemenië, gerechtvaardigd was. Naar zijn oordeel was het Roemeense recht niet in strijd met het Unierecht, omdat richtlijn 2004/38 de lidstaten niet verplicht identiteitskaarten te verstrekken aan hun eigen onderdanen. Voorts was hij van oordeel dat verzoeker in het hoofdgeding niet was gediscrimineerd, omdat de Roemeense autoriteiten hem een gewoon paspoort hadden verstrekt, dat een reisdocument vormt waarmee hij naar het buitenland kan reizen.

18. Aangezien verzoeker in het hoofdgeding van mening was dat de beslissing van de Curte de Apel București in strijd was met verschillende bepalingen van het VWEU, het Handvest en richtlijn 2004/38, heeft hij bij de verwijzende rechter, de Înalta Curte de Casație şi Justiție, cassatieberoep ingesteld.

19. Die rechter vraagt zich af of de weigering tot afgifte van een identiteitskaart aan verzoeker in het hoofdgeding, in de omstandigheden van het hoofdgeding in overeenstemming is met het Unierecht.

20. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat, ofschoon richtlijn 2004/38 tot doel heeft de door de lidstaten gestelde voorwaarden voor binnenkomst op het grondgebied van een andere lidstaat te harmoniseren, de betrokken nationale regeling een restrictieve uitlegging geeft aan artikel 4, lid 3, van die richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten hun burgers overeenkomstig hun wetgeving identiteitskaarten of paspoorten verstrekken. Voorts kan het woonplaatscriterium een discriminerende behandeling inhouden die op grond van het Unierecht enkel gerechtvaardigd kan zijn wanneer zij is gebaseerd op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. Ten slotte heeft het directoraat Persoonsregister in casu niet aangegeven welke objectieve overweging van algemeen belang een rechtvaardiging kan vormen voor het verschil in behandeling en voor het feit dat aan Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat van de Unie het recht op een nationale identiteitskaart wordt ontzegd. De verwijzende rechter verklaart dat hij een dergelijke rechtvaardigingsgrond niet heeft vastgesteld.

21. Daarop heeft de Înalta Curte de Casație şi Justiție de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1, van [het Handvest] alsmede de artikelen 4 [tot en met] 6 van [richtlijn 2004/38] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat die niet toestaat dat een identiteitskaart die binnen de Unie als reisdocument kan dienen, aan een van zijn onderdanen wordt afgegeven omdat deze onderdaan zijn woonplaats in een andere lidstaat heeft gevestigd?”

22. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, de Roemeense regering en de Europese Commissie. Dezelfde partijen hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 8 februari 2023.

## IV. Analyse

23. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 45, lid 1, van het Handvest alsmede de artikelen 4 tot en met 6 van richtlijn 2004/38 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan aan een Unieburger, een onderdaan van die lidstaat die zijn recht van vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat heeft uitgeoefend, de afgifte wordt geweigerd van een identiteitskaart die binnen de Unie als reisdocument kan dienen, louter omdat hij op het grondgebied van die andere lidstaat zijn woonplaats heeft gevestigd.

24. Verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie zijn van mening dat de betrokken nationale regeling een ongelijke behandeling inhoudt die het recht van vrij verkeer en verblijf in de Unie van Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat aantast. De Roemeense regering betoogt daarentegen dat de lidstaten met betrekking tot de afgifte van identiteitskaarten over een beoordelingsbevoegdheid beschikken en dat de betrokken regeling geen beperking inhoudt van het recht van vrij verkeer en verblijf van deze onderdanen.

25. In de onderhavige conclusie zal ik enkele inleidende opmerkingen formuleren die zijn bedoeld als samenvatting van de feiten onder verwijzing naar de betrokken wettelijke regeling en als verduidelijking van de toepasselijke Unierechtelijke bepalingen, alvorens in het licht van die bepalingen in te gaan op de door de prejudiciële vraag aan de orde gestelde kwestie.

### *A. Inleidende opmerkingen*

26. Volgens de door de verwijzende rechter uiteengezette feiten betreft de onderhavige zaak een Roemeens onderdaan die sinds 2014 zijn woonplaats in Frankrijk heeft en zijn beroepswerkzaamheden als advocaat zowel in Frankrijk als in Roemenië uitoefent.[6] De Roemeense autoriteiten hebben hem een elektronisch gewoon paspoort waarin staat dat hij zijn woonplaats in Frankrijk heeft, alsmede een voorlopige identiteitskaart verstrekt.[7] Deze identiteitskaart, die geen reisdocument vormt, wordt afgegeven aan Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat die tijdelijk in Roemenië verblijven, en moet elk jaar worden verlengd. Verzoeker in het hoofdgeding heeft bij het directoraat Persoonsregister een aanvraag ingediend tot afgifte van een (gewone of elektronische) identiteitskaart, die een reisdocument vormt waarmee hij naar Frankrijk kan reizen, maar zijn aanvraag is afgewezen. Hij heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de Curte de Apel București, dat ongegrond is verklaard, voornamelijk op de grond dat de Roemeense wettelijke regeling niet in strijd is met het Unierecht.

[6] Verzoeker in het hoofdgeding heeft ter terechtzitting verklaard dat hij naast zijn werkzaamheid als advocaat lesgeeft aan een Franse universiteit.

[7] De Roemeense regering wijst er in antwoord op een vraag van het Hof ter terechtzitting op dat de „voorlopige identiteitskaart” niet de beveiligingskenmerken bevat van een identiteitskaart in de zin van artikel 2, onder a), en artikel 3 van verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PB 2019, L 188, blz. 67).

27. Dienaangaande verklaart de verwijzende rechter dat, naar Roemeens recht, alle Roemeense onderdanen, ongeacht hun woonplaats, het recht hebben om zich een paspoort te laten verstrekken.[8] Voorts geeft hij aan dat Roemeense onderdanen van 14 jaar of ouder met woonplaats in Roemenië zich op grond van dat recht een gewone identiteitskaart of een elektronische identiteitskaart kunnen laten verstrekken, die kan dienen als reisdocument.[9] Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat kunnen deze identiteitsdocumenten evenwel niet verkrijgen.[10] Dienaangaande wordt door die rechter gepreciseerd dat wanneer aan dergelijke onderdanen een paspoort wordt afgegeven waarin de lidstaat van hun woonplaats is vermeld, zij het identiteitsdocument dat als reisdocument kan dienen en waarin staat dat zij hun woonplaats in Roemenië hebben, moeten teruggeven.[11] Indien zij tijdelijk in deze lidstaat verblijven, krijgen zij evenwel een voorlopige identiteitskaart die niet als reisdocument kan dienen.[12]

28. Het lijdt geen twijfel dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, en met name binnen die van de regels betreffende de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf.

29. In dat verband herinner ik er ten eerste aan dat artikel 20 VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de hoedanigheid van Unieburger verleent.[13] In casu bezit verzoeker in het hoofdgeding de Roemeense nationaliteit en heeft hij dus de hoedanigheid van Unieburger die, zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, „de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn”[14]. In zijn hoedanigheid van Unieburger die heeft gebruikgemaakt van zijn vrijheid om naar een andere lidstaat dan zijn lidstaat van herkomst te reizen en daar te verblijven, kan hij zich beroepen op de aan die hoedanigheid verbonden rechten, met name op die waarin artikel 21, lid 1, VWEU voorziet, „in voorkomend geval ook ten opzichte van zijn lidstaat van herkomst”[15].

30. Ten tweede wijs ik er ook op dat artikel 21, lid 1, VWEU verzoeker in het hoofdgeding het recht verleent om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Die beperkingen en voorwaarden zijn met name opgenomen in richtlijn 2004/38, waarvan artikel 1 bepaalt dat deze onder meer tot doel heeft de voorwaarden voor uitoefening van dit recht en de beperkingen ervan vast te stellen.

31. Ten slotte merk ik op dat ofschoon in de prejudiciële vraag wordt verwezen naar artikel 26, lid 2, VWEU alsmede naar artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest, het Hof ter beslechting van het hoofdgeding niet specifiek naar die bepalingen hoeft te verwijzen.

8 Zie artikel 6, lid 1, onder f) en g), alsmede artikel 34, leden 1 en 2, van de wet tot regeling van het vrije verkeer.

9 Zie artikel 12, leden 1 en 2, OUG nr. 97/2005, alsook artikel 61, lid 1, van de wet de tot regeling van het vrije verkeer.

10 De Commissie geeft in haar schriftelijke opmerkingen aan dat artikel 14, lid 2, OUG nr. 97/2005 bepaalt dat enkel Roemeense onderdanen *die hun woonplaats in Roemenië hebben* en *tijdelijk* in het buitenland verblijven een aanvraag tot afgifte van een identiteitskaart kunnen indienen.

11 Zie artikel 34, lid 6, van de wet tot regeling van het vrije verkeer.

12 Zie artikel 20, lid 1, onder c), OUG nr. 97/2005. Uit de documenten die verzoeker in het hoofdgeding overeenkomstig artikel 62, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof heeft overgelegd, blijkt dat de voorlopige identiteitskaart *de tijdelijke verblijfplaats* in Roemenië van de houder ervan bevat.

13 Zie onder meer arresten van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punt 27), en 9 juni 2022, Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 Arresten van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31), en 1 augustus 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punt 28).

15 Arrest van 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32. Wat artikel 45 van het Handvest betreft, waar de prejudiciële vraag ook naar verwijst, moet eraan worden herinnerd dat lid 1 van dit artikel elke Unieburger het recht garandeert om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. Dit recht stemt volgens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten [16] overeen met het recht dat door artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder a), VWEU wordt gewaarborgd, en vindt overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU en artikel 52, lid 2, van het Handvest toepassing onder de voorwaarden en binnen de grenzen die in de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. [17]

33. Derhalve volstaat het voor het antwoord op de vraag van de verwijzende rechter mijns inziens om te verwijzen naar de relevante bepalingen van richtlijn 2004/38 en naar artikel 21 VWEU. [18]

### *B. Uitlegging van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 en het bestaan van een verschil in behandeling dat het recht van vrij verkeer en verblijf kan beperken*

34. Het lijkt mij nuttig om in de eerste plaats in herinnering te brengen dat artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 de lidstaten verplicht om hun burgers overeenkomstig hun wetgeving een identiteitskaart of een paspoort te verstrekken waarin hun nationaliteit is vermeld, zodat deze het recht om vrij binnen de Unie te reizen en te verblijven, kunnen uitoefenen. [19] In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het krachtens die bepaling aan de lidstaten staat om hun burgers een identiteitskaart of een paspoort te verstrekken of die bescheiden te hernieuwen. [20]

35. In de tweede plaats moet ik erop wijzen dat uit de formulering van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38, en met name uit de keuze van de Uniewetgever voor het gebruik van het nevenschikkend voegwoord „of", duidelijk blijkt dat deze bepaling de lidstaten in het kader van hun verplichting om hun eigen onderdanen een reisdocument te verstrekken, de keuze laat wat het soort reisdocument betreft, namelijk een identiteitskaart *of* een paspoort.

36. Evenwel moet erop worden gewezen dat uit de overwegingen 1 tot en met 4 van richtlijn 2004/38 naar voren komt dat die richtlijn vooral tot doel heeft de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken. [21] Dienaangaande is het vaste rechtspraak van het Hof dat,

16 PB 2007, C 303, blz. 29.

17 Arrest van 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punt 275). Bovendien moet eraan worden herinnerd dat blijkens de rechtspraak een nationale maatregel die de uitoefening van het vrije verkeer van personen kan belemmeren, slechts kan worden gerechtvaardigd indien deze maatregel in overeenstemming is met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, zou elke beperking van de in artikel 21, lid 1, VWEU vastgelegde rechten dus noodzakelijkerwijs in strijd zijn met artikel 45, lid 1, van het Handvest, aangezien, zoals ik reeds in herinnering heb gebracht, het in het Handvest vastgelegde recht van iedere Unieburger om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, een afspiegeling is van het door artikel 21, lid 1, VWEU verleende recht. Zie onder meer arresten van 18 juni 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43); 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 58); 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punt 281), en beschikking van 24 juni 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, punt 46).

18 Zie ook voetnoot 27 van deze conclusie.

19 Arrest van 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 43). Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 bepaalt dat „[d]e lidstaten […] hun burgers overeenkomstig hun wetgeving een identiteitskaart of een paspoort [verstrekken] waarin hun nationaliteit is vermeld, en [deze bescheiden] hernieuwen".

20 Zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, A (Grensoverschrijding met een pleziervaartuig) (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 53).

21 Arresten van 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punt 82), en 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 71).

gelet op de context en de doelstellingen van richtlijn 2004/38, de bepalingen ervan niet restrictief mogen worden uitgelegd en aan deze bepalingen in geen geval hun nuttige werking mag worden ontnomen. [22]

37. Ofschoon de lidstaten bij de huidige stand van het Unierecht bevoegd zijn om identiteitskaarten af te geven, wijs ik er bovendien op dat zij bij de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht moeten eerbiedigen, en met name de Verdragsbepalingen met betrekking tot het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, dat bij artikel 21, lid 1, VWEU aan iedere Unieburger is toegekend. [23]

38. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, betreft de kwestie die in casu aan de prejudiciële vraag ten grondslag ligt, het in de betrokken Roemeense wettelijke regeling ingestelde verschil in behandeling tussen Roemeense onderdanen met woonplaats in Roemenië en Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat. In die wettelijke regeling wordt immers bepaald dat Roemeense onderdanen met woonplaats in Roemenië recht hebben op twee documenten die kunnen dienen om binnen de Unie te reizen, *namelijk een identiteitskaart en een paspoort*, terwijl Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat slechts recht hebben op één enkel reisdocument, namelijk *een paspoort*. [24]

39. Bijgevolg moet worden nagegaan of dit verschil in behandeling verenigbaar is met de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer en verblijf van personen, en in het bijzonder met richtlijn 2004/38.

40. Zoals ik reeds heb uiteengezet, klopt het inderdaad dat artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 de lidstaten niet verplicht om aan hun onderdanen twee identiteitsdocumenten te verstrekken die als reisdocument kunnen dienen, namelijk een identiteitskaart *en* een paspoort. Integendeel, de lidstaten mogen op grond van die bepaling kiezen of zij hun onderdanen een identiteitskaart *of* een paspoort verstrekken. Deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 21 VWEU, laat de lidstaten evenwel niet toe van *deze keuze* gebruik te maken om hun onderdanen minder gunstig te behandelen wanneer deze hun recht van vrij verkeer en verblijf in de Unie uitoefenen. De legitieme keuze van de lidstaten met betrekking tot de nationale regeling voor de afgifte van reisdocumenten aan hun onderdanen als bedoeld in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 mag er met andere woorden niet toe leiden dat, zoals in casu, een ongelijke behandeling wordt ingevoerd die erin bestaat aan Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat één enkel reisdocument, namelijk een paspoort, af te geven.

41. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, moeten Roemeense onderdanen die in andere lidstaten verblijven en gebruik willen maken van zowel hun paspoort als hun gewone identiteitskaart of hun elektronische identiteitskaart, hun woonplaats immers in Roemenië hebben. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het bewijs van die woonplaats met name wordt geleverd door een eigendomsakte, een huurovereenkomst of een huisvestingsbewijs. Dat betekent dat die onderdanen niet alleen eigenaar, huurder van een woning in Roemenië moeten zijn of in een dergelijke woning moeten zijn gehuisvest, maar ook over een woning moeten

[22] Arresten van 11 december 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punt 43); 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punt 84); 7 oktober 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punt 31); 18 december 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 32); 5 juni 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 39), en 11 april 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punt 38).

[23] Zie onder meer en in die zin arresten van 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punt 22); 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punt 24), en 5 juni 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punten 35-38). Zie ook arrest van 6 oktober 2021, A (Grensoverschrijding met een pleziervaartuig) (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 53).

[24] Net als de Commissie heeft opgemerkt in antwoord op een vraag van het Hof ter terechtzitting, herinner ik eraan dat deze twee situaties vergelijkbaar zijn vanuit het oogpunt van het recht van vrij verkeer en verblijf.

beschikken om hun recht van vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat te kunnen uitoefenen. Dit vereiste leidt duidelijk tot een minder gunstige behandeling wanneer dit recht wordt uitgeoefend. Roemeense onderdanen die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend, moeten hun woonplaats dus in Roemenië behouden om van de twee reisdocumenten gebruik te kunnen maken, terwijl degenen die hun recht van vrij verkeer niet hebben uitgeoefend en hun woonplaats in Roemenië hebben, hiervan gebruik kunnen maken zonder aan andere voorwaarden te hoeven voldoen.

42. Dit verschil in behandeling kan mijns inziens dus als zodanig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 zijn nuttige werking ontnemen.

43. Voorts herinner ik er ten eerste aan dat artikel 4, lid 1, van die richtlijn luidt dat „[o]nverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, […] de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, […] het recht [heeft] het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven". Ten tweede bepaalt artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat „[o]nverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, […] de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, […] hun grondgebied [laten] binnenkomen".

44. De verplichting om voorzien te zijn van een identiteitskaart of paspoort blijkt dus geen voorwaarde te zijn voor het uitreis- of inreisrecht, maar *een formaliteit die tot doel heeft de identiteitscontroles* die in de in verordening (EG) nr. 562/2006[25] omschreven gevallen mogen worden verricht, *te standaardiseren en aldus te vergemakkelijken.*[26] Het feit dat een Unieburger kan reizen met enkel zijn identiteitskaart vormt dus een recht van die burger, die dus geen paspoort bij zich hoeft te dragen. Bijgevolg kan het door de betrokken regeling ingevoerde verschil in behandeling zowel aan artikel 4, lid 1, als aan artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/38 zijn nuttige werking ontnemen.

45. Tegen die achtergrond ben ik van mening dat aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling de nationale autoriteiten de keuze laat om een identiteitskaart die als reisdocument kan dienen al dan niet af te geven aan Roemeense onderdanen naargelang deze hun woonplaats al dan niet in een andere lidstaat hebben gevestigd en bijgevolg hun recht op vrij verkeer en verblijf al dan niet hebben uitgeoefend, onderzocht moet worden of sprake is van een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21, lid 1, VWEU.

### *C. Beperking van het vrije verkeer van Unieburgers in de zin van artikel 21, lid 1, VWEU*

46. Uit het voorgaande volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling een verschil in behandeling invoert dat het recht van Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat om binnen de Unie te reizen en te verblijven in de zin van artikel 21, lid 1, VWEU, kan aantasten.

[25] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2006, L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1).

[26] Zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, A (Grensoverschrijding met een pleziervaartuig) (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 73).

47. Dienaangaande herinner ik er in de eerste plaats aan dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een nationale wettelijke regeling die bepaalde onderdanen van een lidstaat 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 Unieburger op grond van artikel 21, lid 1, VWEU geniet. [27]

48. In de tweede plaats moet ik erop wijzen dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de door het Verdrag toegekende rechten op het gebied van vrij verkeer en verblijf van Unieburgers hun volle werking niet zouden kunnen ontplooien indien een onderdaan van een lidstaat zou kunnen worden ontmoedigd deze rechten uit te oefenen doordat zijn verblijf in de lidstaat van ontvangst wordt belemmerd door een regeling van zijn lidstaat van herkomst, die hem benadeelt wegens het feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend. [28]

49. Mijns inziens houdt de door de betrokken wettelijke regeling ingevoerde ongelijke behandeling een beperking in van het recht van vrij verkeer en verblijf van Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat. [29]

50. In de eerste plaats moet ik benadrukken dat die wettelijke regeling, door te weigeren om aan verzoeker in het hoofdgeding een identiteitskaart die als reisdocument kan dienen af te geven op de enkele grond dat hij zijn woonplaats heeft gevestigd in een andere lidstaat, namelijk Frankrijk, Roemeense onderdanen die zich in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding bevinden kan ontmoedigen hun recht van vrij verkeer en verblijf in de Unie uit te oefenen.

51. Zoals ik reeds heb uiteengezet, is het probleem niet dat een lidstaat zijn eigen onderdanen dan wel een paspoort, dan wel een identiteitskaart verstrekt. Een dergelijke keuze is eenvoudigweg legitiem. Het probleem ligt in het feit dat een lidstaat, door het maken van een dergelijke keuze, een verschil in behandeling invoert dat, zoals in casu, het recht van vrij verkeer en verblijf van Unieburgers aantast.

52. In de tweede plaats moet ik erop wijzen dat, in tegenstelling tot wat de Roemeense regering aanvoert, het voor Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat moeilijker is om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen, ook al zijn zij houder van een paspoort.

53. Dienaangaande geeft de verwijzende rechter aan dat verzoeker in het hoofdgeding gedurende twaalf dagen niet naar Frankrijk heeft kunnen reizen omdat hij niet over een identiteitskaart beschikte die als reisdocument kon dienen, terwijl zijn paspoort zich op de ambassade van een derde staat te Boekarest bevond met het oog op het verkrijgen van een visum. Volgens die rechter had een Roemeens onderdaan met woonplaats in Roemenië in een dergelijk geval met zijn identiteitskaart naar een andere lidstaat kunnen reizen. Hij verduidelijkt dat verzoeker in het hoofdgeding echter niet over die mogelijkheid beschikte, omdat zijn aanvraag tot afgifte van een identiteitskaart door het directoraat Persoonsregister was afgewezen.

[27] Arrest van 8 juni 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 november 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie in die zin met betrekking tot artikel 45, lid 1, van het Handvest arrest van 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punt 277).

[28] Zie arresten van 29 april 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punt 19); 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punt 30); 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punt 32), en 14 oktober 2010, Van Delft e.a. (C-345/09, EU:C:2010:610, punt 97).

[29] Zie de punten 38 en 41 van de onderhavige conclusie.

54. De Roemeense regering betoogt dat aan een Roemeens onderdaan die zijn paspoort op de ambassade van een derde staat achterlaat teneinde een visum te verkrijgen om die derde staat binnen te komen, binnen drie werkdagen na datum van indiening van de aanvraag een tijdelijk paspoort wordt verstrekt. Volgens die regering beoogt een dergelijk document te waarborgen dat Roemeense onderdanen, ongeacht hun woonplaats, in omstandigheden als die van het hoofdgeding hun recht op vrij verkeer snel en ongehinderd kunnen uitoefenen. Verzoeker in het hoofdgeding heeft ter terechtzitting evenwel aangevoerd dat tijdens drukke perioden Roemeense onderdanen een maand moeten wachten om een afspraak te maken en hun aanvraag voor een tijdelijk paspoort te kunnen indienen.

55. Hieruit blijkt mijns inziens dat de procedures voor de afgifte van identiteitskaarten en/of paspoorten voor Unieburgers, zoals de onderdaan in het hoofdgeding, een zware administratieve last meebrengen, waardoor hun recht van vrij verkeer en verblijf in de Unie wordt belemmerd.

56. In de derde plaats deel ik het standpunt van de Commissie dat Unieburgers die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen, over het algemeen belangen hebben in verschillende lidstaten en dus een zekere mate van mobiliteit binnen de Unie vertonen.

57. In de vierde plaats ten slotte is het, zoals advocaat-generaal Jacobs heeft benadrukt, „duidelijk […] dat de vrijheid van verkeer meer inhoudt dan alleen maar de afschaffing van de beperkingen van het recht van een persoon om een lidstaat binnen te komen of te verlaten en er te verblijven. Deze vrijheid is niet verzekerd zolang niet alle maatregelen van welke aard ook, die voor degenen die de vrijheid uitoefenen een ongerechtvaardigd nadeel meebrengen, zijn afgeschaft. Een dergelijk nadeel mag ongeacht de omstandigheden – vertrek uit of terugkeer naar de lidstaat van herkomst, verblijf of vertrek naar elders in de Unie – niet worden opgelegd” [30].

58. Tot slot moet ik dus nog nagaan of de door de betrokken wettelijke regeling ingevoerde beperking van het vrije verkeer van Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat, zoals bedoeld in artikel 21, lid 1, VWEU, op grond van het Unierecht kan worden gerechtvaardigd.

### *1. Rechtvaardiging van de beperking*

59. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een belemmering van het vrije verkeer van personen die, zoals in het hoofdgeding, geen verband houdt met de nationaliteit van de betrokken personen, worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. [31] Voorts is blijkens de rechtspraak van het Hof een maatregel evenredig wanneer hij geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. [32]

60. Is er in de onderhavige zaak een objectieve overweging van algemeen belang die de beperking van het vrije verkeer en het verblijf van personen kan rechtvaardigen?

[30] Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, punt 21).

[31] Arrest van 5 juni 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[32] Arresten van 18 juli 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punt 42); 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punt 35), en 5 juni 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 41).

61. De verwijzende rechter verklaart dat hij ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling en van het feit dat Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat van de Unie het recht wordt ontzegd op een nationale identiteitskaart die als reisdocument kan dienen, geen objectieve overweging van algemeen belang heeft vastgesteld.

62. De Roemeense regering heeft de weigering tot afgifte van een dergelijke identiteitskaart aan Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat, in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting hoofdzakelijk gerechtvaardigd door de onmogelijkheid om op die kaart de buiten Roemenië gevestigde woonplaats van die onderdanen te vermelden. Zij betoogt allereerst dat, volgens artikel 91, lid 1, van het Roemeense burgerlijk wetboek, het bewijs van de woonplaats en de verblijfplaats wordt geleverd door de gegevens op de identiteitskaart, die dus *primair* dient om dat wezenlijke onderdeel van de identiteit van Roemeense onderdanen aan te tonen, zodat deze hun rechten kunnen uitoefenen en aan hun verplichtingen kunnen voldoen (met name in burgerlijke en administratieve zaken), en die *subsidiair* overeenkomstig richtlijn 2004/38 een van de documenten vormt aan de hand waarvan het recht van vrij verkeer kan worden uitgeoefend. Vervolgens benadrukt die regering dat de vermelding van het woonadres op de identiteitskaart ervoor kan zorgen dat de identificatie doelmatiger kan plaatsvinden en een overmatige verwerking van persoonsgegevens van Roemeense onderdanen kan voorkomen. Ten slotte wijst zij erop dat zelfs wanneer op de identiteitskaart van een Roemeens onderdaan diens woonadres in een andere lidstaat is vermeld, de nationale autoriteiten niet de verantwoordelijkheid kunnen nemen om dit adres te attesteren, aangezien zij, afgezien van het feit dat zij ter zake niet bevoegd zijn, niet over de middelen beschikken om het te controleren zonder dat dit soort controle een onevenredige of zelfs onmogelijke administratieve last wordt.

63. Ik moet bekennen dat ik moeite heb om een dergelijke rechtvaardiging als een objectieve overweging van algemeen belang te beschouwen, en wel om de volgende redenen.

64. Wat in de eerste plaats de bewijswaarde van het op de identiteitskaart vermelde adres betreft, kan ik weliswaar het „nut” inzien van een dergelijke vermelding voor de administratieve autoriteiten, maar kan ik moeilijk het verband ontdekken tussen die rechtvaardiging en de weigering tot afgifte van een identiteitskaart aan Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat.

65. In de tweede plaats vormt het feit dat de vermelding van het adres op de identiteitskaart kan zorgen voor een efficiëntere vaststelling en controle van de woonplaats van Roemeense onderdanen door de overheid, evenwel geen objectieve overweging van algemeen belang die een beperking van een fundamentele vrijheid van het Unierecht kan rechtvaardigen. Dienaangaande herinner ik eraan dat blijkens vaste rechtspraak van het Hof overwegingen van administratieve aard een afwijking door een lidstaat van de regels van het Unierecht niet kunnen rechtvaardigen, zeker wanneer de betrokken afwijking erop neerkomt dat de uitoefening van een van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden wordt verhinderd of belemmerd. [33]

66. Ik ben derhalve van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Roemeense wettelijke regeling voor Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat een beperking om vrij te reizen en te verblijven in de Unie vormt die noch kan worden gerechtvaardigd door de bewijswaarde van het op de identiteitskaart vermelde adres, noch door de efficiëntie van de vaststelling en de controle van dat adres door de bevoegde overheid.

[33] Zie onder meer arresten van 3 februari 1983, Van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, punt 12); 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punt 45), en 21 juli 2011, Commissie/Portugal (C-518/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:501, punt 66).

67. Voor het geval het Hof evenwel van oordeel is dat de door de Roemeense regering aangevoerde rechtvaardigingsgrond die beperking kan rechtvaardigen, zal ik kort ingaan op de vraag of de betrokken wettelijke regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

*2. Is de betrokken wettelijke regeling in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel?*

68. Zoals ik in herinnering heb gebracht, is de betrokken wettelijke regeling enkel evenredig indien zij geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken. [34]

*a) Geschiktheid*

69. Mijns inziens is de weigering om aan Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat een identiteitskaart die als reisdocument kan dienen af te geven, niet geschikt om het nagestreefde doel te bereiken. De weigering van de nationale autoriteiten om aan die onderdanen een dergelijke identiteitskaart af te geven zonder van hen te verlangen dat zij hun woonplaats in Roemenië behouden, vormt immers geen geschikte maatregel ter waarborging van de bewijswaarde van het op de identiteitskaart vermelde adres en van de efficiëntie van de controle ter vaststelling van de woonplaats van die onderdanen door de Roemeense overheid.

70. Zo kan een persoon zijn verhuisd zonder dat hij een nieuwe identiteitskaart heeft aangevraagd of eenvoudigweg tijdelijk of definitief niet langer verblijven op het woonadres dat op zijn identiteitskaart is vermeld. De nationale autoriteiten beschikken mijns inziens immers over andere, meer geschikte middelen om de woonplaats of de verblijfplaats te verifiëren, zoals de afgifte door de Roemeense autoriteiten van een woonplaats- of inschrijvingsbewijs of een verblijfsverklaring aan de hand van databanken over de bevolking.

71. Wat de door de overheid verrichte controle betreft ter verificatie of een persoon daadwerkelijk op een bepaald adres woont, heeft verzoeker in het hoofdgeding er ter terechtzitting op gewezen dat dit in de praktijk niet systematisch door de Roemeense autoriteiten wordt geverifieerd, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

72. Mijns inziens volgt hieruit dat de betrokken wettelijke regeling het nagestreefde doel niet coherent en systematisch waarborgt en dus niet geschikt is om dat doel te bereiken.

*b) Noodzakelijkheid*

73. Mijns inziens kan moeilijk worden aangevoerd dat het voor een efficiëntere vaststelling van het adres in Roemenië van Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat noodzakelijk is om identiteitskaarten die als reisdocumenten kunnen dienen, enkel af te geven aan onderdanen met woonplaats in Roemenië.

[34] Zie punt 59 van de onderhavige conclusie. Ik herinner eraan dat artikel 3, lid 8, van verordening 2019/1157 bepaalt dat, „[i]ndien dit noodzakelijk is voor en in verhouding staat tot het nagestreefde doel[,] de lidstaten bijzonderheden en opmerkingen [kunnen] opnemen voor nationaal gebruik, zoals vereist in overeenstemming met hun nationale bepalingen. De efficiëntie van de minimumbeveiligingsnormen en de grensoverschrijdende compatibiliteit van de identiteitskaarten mogen hierdoor niet worden aangetast".

74. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, kan Roemenië zijn systeem, namelijk de verplichte vermelding van het Roemeense adres op de identiteitskaart van onderdanen met woonplaats in die lidstaat, perfect handhaven zonder de afgifte van identiteitskaarten die als reisdocumenten kunnen dienen voor Roemeense onderdanen met woonplaats in een andere lidstaat, te weigeren.

75. Die weigering van de Roemeense autoriteiten is dus niet noodzakelijk om het door de Roemeense regering nagestreefde doel te bereiken.

## V. Conclusie

76. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Înalta Curte de Casație și Justiție te beantwoorden als volgt:

„Artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 4, lid 3, 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 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

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan aan een Unieburger, een onderdaan van die lidstaat die zijn recht van vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat heeft uitgeoefend, de afgifte wordt geweigerd van een identiteitskaart die binnen de Unie als reisdocument kan dienen, louter omdat die onderdaan op het grondgebied van die andere lidstaat zijn woonplaats heeft gevestigd.”