Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 27 april 2023 [1]

Mål C-491/21

WA

mot

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

(begäran om förhandsavgörande från Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 21 FEUF – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 4 – Villkor för utfärdande av identitetskort – Hemvist i den utfärdande medlemsstaten – Den utfärdande statens myndigheter utfärdar inte identitetskort till sina medborgare med hemvist i en annan medlemsstat – Likabehandling – Begränsning – Motivering”

I. Inledning

1. ”Med förbehåll för de gränser som anges i artikel [21 FEUF], får inga oberättigade olägenheter förorsakas en unionsmedborgare som har för avsikt att utöva rätten att fritt röra och uppehålla sig inom unionen” skrev generaladvokaten Jacobs i sitt förslag till avgörande i målet Pusa. [2]

2. I det nu aktuella målet har Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien) framställt en begäran om förhandsavgörande rörande tolkningen av artiklarna 26.2 och 21.1 FEUF, artiklarna 20, 21.1 och 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), samt artiklarna 4–6 i direktiv 2004/38/EG. [3]

3. Begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan WA, klagande i det nationella målet och rumänsk medborgare som bedriver yrkesmässig verksamhet i både Frankrike och Rumänien, och Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (inrikesministeriets direktorat för personregister och registerhantering, Rumänien)

[1] Originalspråk: franska.

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

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

(nedan kallat registermyndigheten), om registermyndighetens vägran att utfärda ett identitetskort till klaganden i det nationella målet på grund av att han har sin hemvist i en annan medlemsstat.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. Det nu aktuella målet rör dels några primärrättsliga bestämmelser, närmare bestämt artikel 21.1 FEUF och artiklarna 20.2, 21.1 och 45.1 i stadgan, dels artiklarna 4.3, 5.1, 5.4 och 6.1 i direktiv 2004/38.

B. Rumänsk rätt

5. I artikel 12 i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (brådskande regeringsdekret nr 97/2005 om personregister och om rumänska medborgares hemvist, bostadsadress och identitetshandlingar, i ändrad och kompletterad lydelse [4] (nedan kallad OUG nr 97/2005), anges följande:

”(1) Identitetshandlingar ska utfärdas till rumänska medborgare från och med fjorton års ålder.

…

(3) I detta dekret avses med begreppet identitetshandling något av följande: giltigt identitetskort, enkelt identitetskort, elektroniskt identitetskort och provisoriskt identitetskort, samt giltig identitetsbok.”

6. I artikel 13 OUG nr 97/2005 föreskrivs följande:

”(1) En identitetshandling ska styrka identitet, rumänskt medborgarskap, hemvistadress och, i förekommande fall, bostadsadress.

(2) Ett identitetskort och ett elektroniskt identitetskort utgör en resehandling i unionens medlemsstater enligt [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (lag nr 248/2005 om regler för fri rörlighet i utlandet för rumänska medborgare) [5]], i dess ändrade och kompletterade lydelse (nedan kallad lagen om fri rörlighet).

(3) Med ett elektroniskt identitetskort kan innehavaren identifiera sig i inrikesministeriets datasystem och i andra offentliga och privata institutioners datasystem, samt använda en elektronisk signatur, på de villkor som föreskrivs i lag.”

[4] Offentliggjord i *Monitorul Oficial al României*, del 1, nr 719 av den 12 oktober 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 682 av den 29 juli 2005.

7. I artikel 15.3 OUG nr 97/2005 anges följande:

”En ansökan om en ny identitetshandling ska endast åtföljas av handlingar som i enlighet med vad som föreskrivs i lag styrker sökandens hemvist och, i förekommande fall, hans eller hennes bostadsadress, såvida inte

a) uppgifterna om efternamn och förnamn, födelsedatum, civilrättslig ställning och rumänskt medborgarskap har ändrats, i vilket fall sökanden är skyldig att lägga fram handlingar som styrker dessa ändringar,

b) sökanden innehar ett provisoriskt identitetskort eller ett identitetsintyg, i vilket fall sökanden är skyldig att lägga fram de handlingar som avses i punkt 2.”

8. I artikel 20.1 c OUG nr 97/2005 anges följande:

”Ett provisoriskt identitetskort ska utfärdas i följande fall:

… till rumänska medborgare med hemvist utomlands och är tillfälligt bosatta i Rumänien.”

9. I artikel 28.1 OUG nr 97/2005 föreskrivs följande:

”1) Hemvist kan styrkas med följande handlingar:

a) Handling som upprättats i enlighet med de villkor för giltighet som föreskrivs i gällande rumänsk lag avseende offentlig handling som styrker nyttjanderätt till en bostad.

b) Skriftlig försäkran av sökandens värd, som kan vara en fysisk eller juridisk person, vilken styrker inkvartering, åtföljd av en av de handlingar som avses i led a eller, i förekommande fall, led d.

c) Sökandens försäkran på heder och samvete, åtföljd av polisens kontrollanteckning med intygande av förekomsten av en bostadsfastighet och av att sökanden faktiskt är bosatt på den uppgivna adressen, för en fysisk person som inte har möjlighet att förete de handlingar som avses i led a och led b.

d) Handling utfärdad av lokal offentlig förvaltning varigenom det intygas att sökanden eller, i förekommande fall, den person hos vilken sökanden är inkvarterad, är uppförd i [Registrul agricol (jordbruksregistret)] som ägare av en bostadsfastighet.

e) Identitetshandling för en förälder eller juridiskt ombud eller handling avseende vårdnad, i förekommande fall åtföljd av en handling enligt leden a–d, för det fall en underårig ansöker om en identitetshandling.”

10. I artiklarna 6 och 6^1 i lagen om fri rörlighet anges följande:

”Artikel 6

(1) Följande typer av resehandlingar kan användas av rumänska medborgare för resor till utlandet:

a) Diplomatpass.

b) Tjänstepass.

c) Elektroniskt diplomatpass.

d) Elektroniskt tjänstepass.

e) Enkelt pass.

f) Elektroniskt enkelt pass.

g) Tillfälligt enkelt pass.

h) Resehandling.

Artikel 6^1

(1) Vid tillämpning av denna lag utgör giltigt identitetskort, enkelt identitetskort och elektroniskt identitetskort en resehandling som kan användas av rumänska medborgare för resor till unionens medlemsstater samt till tredjeländer där de erkänns som resehandlingar.

…”

11. I artikel 17^1.1 d och 17^1.2 b i denna lag föreskrivs följande:

”(1) Ett tillfälligt enkelt pass utfärdas i följande fall till en rumänsk medborgare som uppfyller de villkor som anges i denna lag och vars rätt att resa utomlands inte har upphävts:

…

d) När innehavaren har lämnat in ett enkelt pass eller ett enkelt elektroniskt pass för att erhålla en visering, och uppger att han av brådskande skäl måste resa utomlands.

…

2. Det tillfälliga enkla passet utfärdas:

…

b) i de situationer som avses i punkt 1 b–g, senast tre arbetsdagar efter ansökan.

…”

12. I artikel 34.1, 34.2 och 34.6 i denna lag föreskrivs följande:

”1. En rumänsk medborgare som är bosatt utomlands kan ansöka om utfärdande av ett elektroniskt enkelt pass eller ett tillfälligt enkelt pass där hemvistlandet anges, om han eller hon befinner sig i någon av följande situationer:

a) Han eller hon har beviljats uppehållsrätt i minst ett år eller, i förekommande fall, hans eller hennes uppehållsrätt i nämnda stat har förlängts flera gånger under ett år.

b) Han eller hon har beviljats uppehållsrätt i nämnda stat för familjeåterförening med en person med hemvist i denna stat.

c) Han eller hon har beviljats långvarig eller, i förekommande fall, permanent uppehållsrätt i nämnda stat.

d) Han eller hon har beviljats medborgarskap i denna stat.

e) Han eller hon har beviljats arbetstillstånd eller är inskriven vid en privat eller offentlig inrättning i det huvudsakliga syftet att bedriva studier, vilket inbegriper yrkesutbildning.

2. En rumänsk medborgare som har ett registreringsbevis eller en handling som styrker att han eller hon är bosatt i en medlemsstat i Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiziska edsförbundet, utfärdat av behöriga myndigheter i en medlemsstat i Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiziska edsförbundet, kan ansöka om ett elektroniskt enkelt pass eller ett tillfälligt enkelt pass där denna stat anges som hemvistland.

…

6. När en rumänsk medborgare med hemvist utomlands beviljas ett elektroniskt enkelt pass eller ett tillfälligt enkelt pass är han eller hon skyldig att återlämna den identitetshandling som utfärdats av de rumänska myndigheterna och som visar att han eller hon har sin hemvist i Rumänien.

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

13. Klaganden i det nationella målet är en advokat med rumänskt medborgarskap som är yrkesverksam i både Frankrike och Rumänien, och som sedan 2014 har sin hemvist i Frankrike.

14. De rumänska myndigheterna har utfärdat ett elektroniskt enkelt pass där det anges att han har sin hemvist i Frankrike. Eftersom han tillbringar tid såväl privat som yrkesmässigt både i Frankrike och i Rumänien, deklarerar han också varje år en bostadsort i Rumänien och får ett provisoriskt identitetskort. Denna typ av kort utgör emellertid inte en handling som han kan använda för att resa utomlands.

15. Den 17 september 2017 ansökte klaganden i det nationella målet om identitetskort eller elektroniskt identitetskort hos registermyndigheten. Ansökan avslogs med motiveringen att han inte hade sin hemvist i Rumänien.

16. Den 18 december 2017 överklagade klaganden i det nationella målet detta beslut till Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien), och yrkade att registermyndigheten skulle förpliktas att utfärda den sökta handlingen till honom.

17. Appellationsdomstolen avslog överklagandet den 28 mars 2018 med motiveringen att registermyndighetens avslagsbeslut hade stöd i rumänsk lag, med innebörden att identitetskort endast utfärdas till rumänska medborgare med hemvist i Rumänien. Appellationsdomstolen konstaterade att den rumänska lagstiftningen inte strider mot EU-rätten eftersom direktiv 2004/38 inte förpliktar medlemsstaterna att utfärda identitetskort till sina medborgare. Appellationsdomstolen ansåg vidare att klaganden i det nationella målet inte hade utsatts för diskriminering, eftersom de rumänska myndigheterna hade utfärdat ett enkelt pass till honom, vilket utgjorde en resehandling som han kunde använda för att resa utomlands.

18. Klaganden i det nationella målet anser att domen av Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) strider mot flera bestämmelser i EUF-fördraget, stadgan och direktiv 2004/38, och har därför överklagat till den hänskjutande domstolen, Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen).

19. Den hänskjutande domstolen har uttryckt tvivel i frågan om beslutet att inte utfärda ett identitetskort till klaganden i det nationella målet är förenligt med unionsrätten under de aktuella omständigheterna i det nationella målet.

20. Den hänskjutande domstolen har understrukit att direktiv 2004/38 visserligen syftar till att harmonisera de villkor som medlemsstaterna har ställt upp för inresa i en annan medlemsstat, men att de aktuella nationella bestämmelserna härrör från en restriktiv tolkning av artikel 4.3 i detta direktiv, där det föreskrivs att medlemsstaterna ska utfärda identitetskort eller pass till sina medborgare i enlighet med nationell lagstiftning. Kriteriet om hemvist kan också utgöra en särbehandling som, för att vara motiverad mot bakgrund av unionsrätten, måste grunda sig på objektiva skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Slutligen har den hänskjutande domstolen påpekat att i detta fall har registermyndigheten inte angett vilka skäl av allmänintresse som skulle kunna motivera särbehandlingen och den omständigheten att rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat i unionen förvägras rätten att inneha ett nationellt identitetskort. Den hänskjutande domstolen har uppgett att den inte kan se att det finns någon sådan motivering.

21. Under dessa förutsättningar har Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande fråga till domstolen för förhandsavgörande:

”Ska artikel 26.2 FEUF, artiklarna 20, 21.1 och 45.1 i [stadgan] samt artiklarna 4–6 i [direktiv 2004/38] tolkas på så sätt att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning som innebär att ett identitetskort som kan användas som resehandling inom unionen inte får utfärdas till en unionsmedborgare, av det skälet att vederbörande har bosatt sig i en annan medlemsstat?”

22. Klaganden i det nationella målet, den rumänska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Samma parter deltog i förhandlingen den 8 februari 2023.

IV. Bedömning

23. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 26.2 FEUF, artiklarna 20, 21.1 och 45.1 i stadgan, samt artiklarna 4–6 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning som innebär att en unionsmedborgare, som är medborgare i denna medlemsstat och har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, nekas ett identitetskort som gäller som resehandling inom unionen av det enda skälet att medborgaren har sin hemvist i den andra medlemsstaten.

24. Klaganden i det nationella målet och kommissionen anser att den aktuella nationella lagstiftningen medför en ojämlik behandling som påverkar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen för rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat. Den rumänska regeringen har i stället gjort gällande att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om utfärdande av identitetskort och att den aktuella lagstiftningen inte begränsar rumänska medborgares rätt till fri rörlighet och vistelse.

25. I detta förslag till avgörande kommer jag först att framföra några inledande synpunkter för att sammanfatta de faktiska omständigheterna och erinra om den aktuella relevanta lagstiftningen, samt klargöra vilka unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga. Därefter kommer jag att angripa det problem som tolkningsfrågan aktualiserar, mot bakgrund av dessa bestämmelser.

A. Inledande synpunkter

26. Enligt den hänskjutande domstolens redogörelse för de faktiska omständigheterna rör det aktuella målet en rumänsk medborgare som haft hemvist i Frankrike sedan 2014 och som är yrkesverksam som advokat både i Frankrike och i Rumänien.[6] De rumänska myndigheterna har utfärdat ett elektroniskt enkelt pass till honom i vilket anges att han är bosatt i Frankrike och ett provisoriskt identitetskort.[7] Detta identitetskort, som inte utgör en resehandling, utfärdas till rumänska medborgare som har hemvist i en annan medlemsstat och är tillfälligt bosatta i Rumänien, och måste förnyas varje år. Klaganden i det nationella målet ansökte hos registermyndigheten om ett (enkelt eller elektroniskt) identitetskort som utgör en resehandling som han kan använda för att resa till Frankrike. Ansökan avslogs. Han överklagade detta beslut till Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest). Överklagandet ogillades, i huvudsak med motiveringen att den rumänska lagstiftningen inte strider mot unionsrätten.

27. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att alla rumänska medborgare, oavsett var de har sin hemvist, enligt rumänsk rätt har rätt till ett pass.[8] Den hänskjutande domstolen har även förklarat att enligt rumänsk rätt har rumänska medborgare med hemvist i Rumänien från och med fjorton års ålder rätt till antingen ett enkelt identitetskort eller ett elektroniskt identitetskort som gäller som resehandling.[9] Rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat har däremot inte rätt att beviljas dessa identitetshandlingar.[10] Den

6 Klaganden i det nationella målet uppgav vid förhandlingen att han, utöver sin verksamhet som advokat, också undervisar vid ett franskt universitet.

7 Den rumänska regeringen underströk vid förhandlingen, som svar på en fråga från domstolen, att ett ”provisoriskt identitetskort” inte innehåller de säkerhetsdetaljer som föreskrivs för identitetskort i den mening som avses i artikel 2 a och artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 av den 20 juni 2019 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet (EUT L 188, 2019, s. 67).

8 Se artikel 6.1 f och g samt artikel 34.1 och 34.2 i lagen om fri rörlighet.

9 Se artikel 12.1 och 12.2 OUG nr 97/2005 samt artikel 6[1].1 i lagen om fri rörlighet.

10 Kommissionen har angett i sitt skriftliga yttrande att det föreskrivs i artikel 14.2 i OUG nr 97/2005 att det endast är rumänska medborgare *med hemvist i Rumänien* och som *tillfälligt* uppehåller sig utomlands som kan ansöka om ett identitetskort.

hänskjutande domstolen har i detta avseende förtydligat att det ankommer på en sådan medborgare, när han eller hon får ett pass utfärdat där hans eller hennes hemviststat anges, att återlämna den identitetshandling som gäller som resehandling och som visar att han eller hon har sin hemvist i Rumänien. [11] Om denna medborgare vistas tillfälligt i Rumänien ska emellertid ett provisoriskt identitetskort utfärdas till vederbörande, vilket inte gäller som resehandling. [12]

28. Det är tydligt att den aktuella situationen i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten, i synnerhet reglerna om rätt till fri rörlighet och vistelse.

29. Artikel 20 FEUF ger varje person som är medborgare i en medlemsstat ställning som unionsmedborgare. [13] I det nu aktuella fallet är klaganden i det nationella målet rumänsk medborgare. Han har alltså ställning som unionsmedborgare, vilken – såsom domstolen har framhållit upprepade gånger – ”är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare”. [14] En medborgare i en medlemsstat kan, i sin egenskap av unionsmedborgare som har utövat sin rätt att röra sig fritt och uppehålla sig i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat, göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, bland annat de rättigheter som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF, ”i förekommande fall även gentemot den egna ursprungsmedlemsstaten.” [15]

30. Artikel 21.1 FEUF ger också klaganden i det nationella målet rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Sådana begränsningar och villkor är i synnerhet de villkor och begränsningar som föreskrivs i direktiv 2004/38, där det i artikel 1 anges att direktivet bland annat syftar till att fastställa villkoren för utövandet av denna rätt och begränsningarna av densamma.

31. Slutligen vill jag påpeka att lösningen av tvisten i det nationella målet inte kräver att domstolen grundar sig specifikt på artikel 26.2 FEUF, samt artiklarna 20 och 21.1 i stadgan, även om det hänvisas till dessa bestämmelser i tolkningsfrågan.

32. Vad beträffar artikel 45 i stadgan, som också nämns i tolkningsfrågan, vill jag erinra om att punkt 1 i denna artikel garanterar varje unionsmedborgare rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Den rättigheten motsvarar, enligt förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, [16] den rättighet som garanteras i artikel 20.2 första

[11] Se artikel 34.6 i lagen om fri rörlighet.

[12] Se artikel 20.1 c OUG nr 97/2005. Det framgår av de handlingar som klaganden i det nationella målet har gett in enligt artikel 62.1 i domstolens rättegångsregler att det provisoriska identitetskortet innehåller uppgift om innehavarens *tillfälliga bosättningsort* i Rumänien.

[13] Se, bland annat, dom av den 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 27), och dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

[14] Dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31), och dom av den 1 augusti 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punkt 28).

[15] Dom av den 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[16] EUT C 303, 2007, s. 29.

stycket a FEUF och utövas, i enlighet med artikel 20.2 andra stycket FEUF och artikel 52.2 i stadgan, på de villkor och inom de gränser som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som antas med tillämpning av dessa. [17]

33. Jag menar att det därför är tillräckligt att hänvisa till bestämmelserna i direktiv 2004/38 och till artikel 21 FEUF för att besvara den hänskjutande domstolens fråga. [18]

B. Tolkningen av artikel 4.3 i direktiv 2004/38 och huruvida fråga är om en särbehandling som kan begränsa rätten till fri rörlighet och vistelse

34. För att medborgarna ska kunna utöva rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen föreskrivs i artikel 4.3 i direktiv 2004/38 att medlemsstaterna, i enlighet med sina lagar, ska utfärda ett identitetskort eller pass som anger deras medborgarskap. [19] Domstolen har redan slagit fast att det enligt denna bestämmelse ankommer på medlemsstaterna att utfärda eller förnya ett identitetskort eller ett pass till sina medborgare. [20]

35. Det ska också framhållas att det tydligt framgår av lydelsen i artikel 4.3 i direktiv 2004/38, i synnerhet av den omständigheten att unionslagstiftaren har valt att använda den disjunktiva samordnande konjunktionen ”eller”, att denna bestämmelse innebär att medlemsstaterna inom ramen för sin skyldighet att utfärda en resehandling till sina medborgare får välja typen av resehandling, det vill säga ett identitetskort *eller* ett pass.

36. Det ska emellertid framhållas att det framgår av skäl 1–4 i direktiv 2004/38 att detta direktiv framför allt syftar till att underlätta och stärka utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av fördraget. [21] Enligt domstolens fasta praxis ska dessa bestämmelser, mot bakgrund av det sammanhang som direktivet ingår i och de mål som eftersträvas med direktivet, inte tolkas restriktivt och får under alla omständigheter inte förlora sin ändamålsenliga verkan. [22]

[17] Dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 275). Det finns även skäl att erinra om att det framgår av rättspraxis att en nationell bestämmelse som kan hindra personer från att utöva sin fria rörlighet endast kan anses motiverad om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan och vars efterlevnad domstolen säkerställer. Såsom kommissionen mycket riktigt har påpekat strider därmed alla begränsningar av rättigheter enligt artikel 21.1 FEUF ofrånkomligen mot artikel 45.1 i stadgan, eftersom unionsmedborgarens rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium enligt stadgan återspeglar den rätt som ges genom artikel 21.1 FEUF, såsom jag erinrat om ovan. Se, bland annat, dom av den 18 juni 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43), dom av den 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon ” Pancharevo ” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 58), dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punkterna 275 och 281), och beslut av den 24 juni 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, punkt 46).

[18] Se även fotnot 27 i detta förslag till avgörande.

[19] Dom av den 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 43). I artikel 4.3 i direktiv 2004/38 anges att ”[m]edlemsstaterna … i enlighet med sina lagar för sina egna medborgares räkning [ska] utfärda och förnya ett identitetskort eller pass som anger deras medborgarskap.”

[20] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, A (Passage av gränser med fritidsbåt) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 53).

[21] Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl., (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 82), och dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 71)

[22] Dom av den 11 december 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 43), dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84), dom av den 7 oktober 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punkt 31), dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 32), dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 39), och dom av den 11 april 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punkt 38).

37. Även om medlemsstaterna enligt nuvarande unionsrätt är behöriga i fråga om utfärdande av identitetskort, vill jag också erinra om att de måste utöva denna behörighet med iakttagande av unionsrätten, i synnerhet fördragets bestämmelser om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken tillkommer alla unionsmedborgare enligt artikel 21.1 FEUF. [23]

38. Det framgår av beslutet om hänskjutande att spörsmålet bakom tolkningsfrågan i det nu aktuella fallet grundas i att den aktuella rumänska lagstiftningen ger upphov till en olik behandling av rumänska medborgare beroende på om de har sin hemvist i Rumänien eller i en annan medlemsstat. Det följer nämligen av denna lagstiftning att rumänska medborgare med hemvist i Rumänien har rätt till två giltiga handlingar för resor inom unionen, det vill säga *ett identitetskort och ett pass*, medan rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat bara har rätt till en enda resehandling, det vill säga *ett pass*. [24]

39. Det ska alltså fastställas huruvida denna särbehandling är förenlig med unionsrättens bestämmelser om fri rörlighet och vistelse för personer, i synnerhet med direktiv 2004/38/EG.

40. Det är visserligen riktigt, som jag förklarat ovan, att artikel 4.3 i direktiv 2004/38 inte förpliktar medlemsstaterna att utfärda två identitetshandlingar som är giltiga som resehandlingar till sina medborgare, alltså både ett identitetskort *och* ett pass. Bestämmelsen ger tvärtom medlemsstaterna möjlighet att välja om de vill ge sina medborgare ett identitetskort *eller* ett pass. Bestämmelsen, som ska tolkas mot bakgrund av artikel 21 FEUF, kan emellertid inte tillåta att medlemsstaterna gör *detta val* på ett sådant sätt att de ger sina medborgare en mindre förmånlig behandling på grund av att de utövat sin rätt till fri rörlighet och vistelse inom unionen. Medlemsstaternas legitima rätt enligt 4.3 i direktiv 2004/38 att välja nationell ordning för utfärdande av resehandlingar till sina medborgare får inte, som i det nu aktuella fallet, leda till att en medlemsstat inför en särbehandling som innebär att det bara utfärdas en enda resehandling, det vill säga ett pass, till rumänska medborgare som har hemvist i en annan medlemsstat.

41. Såsom kommissionen mycket riktigt har framhållit måste nämligen rumänska medborgare som är bosatta i andra medlemsstater och som vill ha både pass och identitetskort (enkelt eller elektroniskt) ha sin hemvist i Rumänien. Det framgår av beslutet om hänskjutande att denna hemvist kan styrkas bland annat med ett lagfartsbevis, ett hyresavtal eller en försäkran om boende. Det betyder att dessa medborgare inte bara måste äga, hyra eller nyttja en bostad i Rumänien, utan också ha en erforderlig bostad för att kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat. Detta krav leder klart och tydlig till en mindre förmånlig behandling om denna rättighet utövas. Rumänska medborgare som har utövat sitt rätt till fri rörlighet måste således behålla en hemvist i Rumänien för att kunna erhålla båda typerna av resehandlingar, medan de rumänska medborgare som inte utövat denna rätt och som har hemvist i Rumänien kan få dem utan att behöva uppfylla några andra villkor.

42. Denna skillnad i behandling tycks alltså i sig kunna frånta artikel 4.3 i direktiv 2004/38 dess ändamålsenliga verkan.

[23] Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2006, Tas-Hagen och Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 22), dom av den 22 maj 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punkt 24), och dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, punkterna 35–38). Se även dom av den 6 oktober 2021, A (Passage av gränser med fritidsbåt) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 53).

[24] Jag vill erinra om, och således instämma i kommissionens svar på en fråga som domstolen ställt under förhandlingen, att vad gäller rätten till fri rörlighet och vistelse är dessa två situationer jämförbara.

43. Jag vill även erinra om att det framgår av artikel 4.1 i direktivet att ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass … ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat.” I artikel 5.1 i samma direktiv anges också att ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass”.

44. Skyldigheten att medföra ett identitetskort eller pass utgör således inte en förutsättning vare sig för rätten till utresa eller för rätten till inresa, utan *en formalitet som syftar till att standardisera och på så sätt underlätta* de *identitetskontroller* som i de fall som regleras i förordning (EG) nr 562/2006 [25] får genomföras. [26] För en unionsmedborgare underlättar det att kunna resa enbart med sitt identitetskort och alltså inte behöva ta med sig ett pass. Den särbehandling som införts genom den aktuella lagstiftningen kan alltså frånta både artikel 4.1 och artikel 5.1 i direktiv 2004/38 deras ändamålsenliga verkan.

45. De aktuella bestämmelserna i det nationella målet innebär alltså att de nationella myndigheterna kan avgöra om de ska utfärda ett identitetskort som gäller som resehandling till rumänska medborgare beroende på om de har hemvist i en annan medlemsstat eller ej, och följaktligen beroende på om de har utövat sin rätt till fri rörlighet och vistelse eller ej. Jag anser därför att det finns skäl att undersöka om det är fråga om en begränsning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 21.1 FEUF.

C. Huruvida det föreligger en begränsning av den fria rörligheten för unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 21.1 FEUF

46. Det framgår av de föregående punkterna att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inför en särbehandling av rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat som kan påverka deras rätt att röra sig och uppehålla sig inom unionen i den mening som avses i artikel 21.1 FEUF.

47. Enligt domstolens fasta praxis utgör nationell lagstiftning som missgynnar vissa medborgare i den berörda medlemsstaten endast på grund av att de har utnyttjat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare enligt artikel 21.1 FEUF. [27]

48. Domstolen har flera gånger slagit fast att de möjligheter som ges i fördraget i fråga om fri rörlighet och vistelse inte kan få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avskräckas från att utöva dem på grund av att det uppställs hinder för hans vistelse i värdmedlemsstaten i form av regler i hans ursprungsstat som medför nackdelar för honom på grund av att han har utövat dessa rättigheter. [28]

[25] Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1).

[26] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, A (Passage av gränser med fritidsbåt) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 73).

[27] Dom av den 8 juni 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punkt 35 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 november 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 30 och där angiven rättspraxis). Se för ett liknande resonemang, beträffande artikel 45.1 i stadgan, dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 277).

[28] Se dom av den 29 april 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punkt 19), dom av den 26 oktober 2006, Tas-Hagen och Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 30), dom av den 22 maj 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punkt 32), och dom av den 14 oktober 2010, van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:610, punkt 97).

49. Jag anser att den ojämlika behandling som införts genom den aktuella lagstiftningen utgör en begränsning av rätten till fri rörlighet och vistelse för rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat. [29]

50. Det ska först och främst understrykas att denna lagstiftning, i och med att den innebär att klaganden i det nationella målet nekas ett identitetskort som gäller som resehandling enbart på grund av att han har sin hemvist i en annan medlemsstat, det vill säga Frankrike, kan avskräcka rumänska medborgare som befinner sig i en sådan situation som klaganden i det nationella målet från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen.

51. Som jag redan har förklarat består problemet inte i att en medlemsstat utfärdar antingen ett pass eller ett identitetskort till sina medborgare. Ett sådant val är fullt legitimt. Problemet uppkommer när en medlemsstat genom ett sådant val inför en särbehandling som, precis som i det nu aktuella fallet, påverkar rätten till fri rörlighet och vistelse för unionsmedborgare.

52. Det ska också framhållas att det i motsats till vad den rumänska regeringen har gjort gällande blir svårare för rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat att utöva sin rätt till fri rörlighet, även om de har ett pass.

53. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende uppgett att klaganden i det nationella målet inte kunde resa till Frankrike under en tolvdagarsperiod, eftersom han inte hade ett identitetskort som gällde som resehandling och hans pass fanns på ett tredjelands ambassad i Bukarest i väntan på en visering. Den hänskjutande domstolen menar att en rumänsk medborgare med hemvist i Rumänien i ett sådant fall skulle ha kunnat resa till en annan medlemsstat med sitt identitetskort. Den hänskjutande domstolen har förklarat att klaganden i det nationella målet dock inte hade någon sådan möjlighet, eftersom han hade fått avslag på sin ansökan om identitetskort av registermyndigheten.

54. Den rumänska regeringen har gjort gällande att i en situation där en rumänsk medborgare lämnar in sitt pass till ett tredjelands ambassad för att erhålla en inresevisering till detta tredjeland, ska ett tillfälligt pass utfärdas till vederbörande senast tre arbetsdagar efter ingivande av ansökan. Den rumänska regeringen menar att en sådan handling är avsedd att säkerställa att rumänska medborgare under sådana omständigheter som de nu aktuella, oavsett hemvist, skyndsamt och obehindrat ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet. Klaganden i det nationella målet anförde emellertid vid förhandlingen att en rumänsk medborgare under perioder av hög belastning måste vänta en månad för att boka tid och kunna lämna in en ansökan om tillfälligt pass.

55. Jag anser att detta visar vilken tung administrativ börda som förfarandena för utfärdande av identitetskort och/eller pass utgör för sådana unionsmedborgare som medborgaren i det nationella målet. Detta utgör hinder för deras rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen.

56. Vidare delar jag kommissionens uppfattning att unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet och vistelse i allmänhet har intressen i olika medlemsstater och därför uppvisar en viss grad av rörlighet inom unionen.

[29] Se ovan punkterna 38 och 41

57. Slutligen är det såsom generaladvokaten Jacobs understrukit ”uppenbart att den fria rörligheten omfattar mer än bara avskaffandet av begränsningar för en persons rätt att resa in i, uppehålla sig i eller lämna en medlemsstat. En sådan frihet kan inte säkerställas om inte samtliga åtgärder av alla slag som medför en oberättigad olägenhet för dem som utövar rättigheten också avskaffas. Oberoende av i vilket sammanhang dessa olägenheter kan uppkomma – inbegripet när personen lämnar eller återvänder till ursprungsmedlemsstaten, eller uppehåller sig eller rör sig någon annanstans i unionen – får inga sådana olägenheter förorsakas”. [30]

58. Återstår alltså att fastställa huruvida den begränsning av den fria rörligheten för rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat, i den mening som avses i artikel 21.1 FEUF, som den aktuella lagstiftningen ger upphov till kan vara motiverad mot bakgrund av unionsrätten.

1. Huruvida begränsningen är motiverad

59. Enligt domstolens fasta praxis kan en inskränkning i den fria rörligheten för personer som, såsom i det nationella målet, är oberoende av de berörda personernas nationalitet vara motiverad om den grundar sig på objektiva skäl av allmänintresse och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med den nationella lagstiftningen. [31] Det framgår också av domstolens praxis att en åtgärd är proportionerlig om den dels är lämpad för förverkligande av det eftersträvade syftet, dels inte går längre än vad som krävs för att uppnå detta. [32]

60. Finns det i detta fall objektiva skäl av allmänintresse som motiverar en begränsning av personer rättighet att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna?

61. Den hänskjutande domstolen har angett att den inte har funnit något objektivt skäl av allmänintresse som skulle kunna motivera särbehandlingen och det faktum att rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat nekas rätten att förfoga över ett nationellt identitetskort som gäller som resehandling.

62. I den rumänska regeringens skriftliga yttrande och vid förhandlingen har denna regering som skäl till att sådana identitetskort inte utfärdas till rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat huvudsakligen anfört att det inte är möjligt att föra in någon uppgift om dessa medborgares hemvist utanför Rumänien. Den rumänska regeringen har först och främst gjort gällande att enligt artikel 91.1 i den rumänska civillagen ska hemvist och bostadsadress styrkas genom de uppgifter som finns på identitetskortet. Ett identitetskort är alltså *främst* avsett att styrka denna väsentliga del av en rumänsk medborgares identitet, så att medborgaren kan utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter (bland annat i civil- och förvaltningsrättsligt avseende), och utgör *i andra hand*, enligt direktiv 2004/38, en av de handlingar som gör det möjligt att utöva rätten till fri rörlighet. Den rumänska regeringen har också understrukit att uppgiften om hemvist på identitetskortet är ägnad att göra identifieringen effektivare och förhindra onödig behandling av rumänska medborgares personuppgifter. Den rumänska regeringen har slutligen klargjort att även om en rumänsk medborgares hemvistadress i en annan medlemsstat anges på identitetskortet, kan de nationella myndigheterna inte ta ansvar för att

[30] Förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, punkt 21).

[31] Dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

[32] Dom av den 18 juli 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punkt 42), dom av den 26 oktober 2006, Tas-Hagen och Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 35), och dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 41).

uppgiften är korrekt, eftersom de, förutom att sakna behörighet i detta avseende, inte har möjlighet att kontrollera adressen utan att en sådan kontroll blir en orimlig eller omöjlig administrativ börda.

63. Jag måste erkänna att jag har svårt att betrakta en sådan motivering som ett objektivt skäl av allmänintresse, och det av följande skäl.

64. Vad först beträffar bevisvärdet av den adress som anges på identitetskortet kan jag visserligen förstå ”nyttan” av denna uppgift för förvaltningsmyndigheterna. Jag har emellertid svårt att se kopplingen mellan denna motivering och den omständigheten att man vägrar att utfärda ett identitetskort till rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat.

65. När det sedan gäller den omständigheten att uppgiften om adress på identitetskortet kan effektivisera förvaltningens identifiering av rumänska medborgare och kontroll av deras hemvist, utgör detta emellertid inte ett objektivt skäl av allmänintresse som kan motivera en begränsning av en grundläggande frihet i unionsrätten. Jag erinrar i detta avseende om att administrativa hänsyn enligt domstolens fasta praxis inte kan motivera att en medlemsstat avviker från unionsrättens bestämmelser, i synnerhet inte när den aktuella avvikelsen får till följd att utövandet av en av de grundläggande friheterna i unionsrätten omöjliggörs eller begränsas. [33]

66. Jag anser därför att den rumänska lagstiftning som är i fråga i det nationella målet utgör en begränsning av friheten att röra sig och uppehålla sig inom unionen för rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat, och att denna begränsning inte kan motiveras vare sig av att den adress som anges på identitetskortet har ett bevisvärde eller av att behöriga myndigheter effektivt måste kunna identifiera och kontrollera denna adress.

67. För det fall domstolen ändå anser att de skäl som anförts av den rumänska regeringen gör det möjligt att motivera en sådan begränsning, ska jag kortfattat undersöka om den aktuella lagstiftningen är förenlig med proportionalitetsprincipen.

2. Är den aktuella lagstiftningen förenlig med proportionalitetsprincipen?

68. För att en åtgärd ska vara proportionerlig måste den, såsom jag erinrat om ovan, vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [34]

a) Huruvida lagstiftningen är ägnad att uppnå det eftersträvade målet

69. Jag anser att vägran att utfärda ett identitetskort som gäller som resehandling till rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat inte är ägnad att uppnå det eftersträvade målet. De nationella myndigheternas vägran att utfärda ett sådant identitetskort utan att för den skull kräva att dessa medborgare bibehåller en hemvist i Rumänien är nämligen ingen lämplig

[33] Se, bland annat, dom av den 3 februari 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, punkt 12), dom av den 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punkt 45), och dom av den 21 juli 2011, kommissionen/Portugal (C-518/09, ej publicerad, EU:C:2011:501, punkt 66).

[34] Se ovan punkt 59 I artikel 3.8 i förordning 2019/1157 anges följande: ”Om det är nödvändigt och proportionellt i förhållande till det mål som ska uppnås får medlemsstaterna lägga till sådana detaljuppgifter och noteringar för användning inom landet som krävs i enlighet med nationell rätt. Minimisäkerhetsstandardernas effektivitet och identitetskortens gränsöverskridande kompatibilitet får inte minskas till följd av detta.”

åtgärd för att säkerställa bevisvärdet av den adress som anges på identitetskortet, eller för att den rumänska förvaltningen effektivt ska kunna kontrollera angivna uppgifter om dessa medborgares hemvist.

70. En person kan bland annat ha flyttat utan att ansöka om ett nytt identitetskort eller helt enkelt inte längre vara tillfälligt eller permanent bosatt i den bostad som anges på hans eller hennes identitetskort. Jag anser att det finns andra, lämpligare metoder för att de nationella myndigheterna ska kunna kontrollera hemvist eller bostadsort, till exempel att de rumänska myndigheterna utfärdar ett hemvist- eller registreringsbevis eller ett bosättningsbevis på grundval av befolkningsdatabaser.

71. Vad gäller den kontroll som myndigheterna genomför för att undersöka om en person verkligen bor på en viss adress, underströk klaganden i det nationella målet vid förhandlingen att de rumänska myndigheterna inte har någon praxis av en sådan systematisk kontroll, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

72. Jag anser att ovanstående överväganden ger vid handen att den aktuella lagstiftningen inte på ett sammanhängande och systematiskt sätt garanterar det eftersträvade syftet och följaktligen inte är ägnad att uppnå detta mål.

b) Huruvida lagstiftningen är nödvändig

73. Man kan inte med framgång hävda att det är nödvändigt att identitetskort som gäller som resehandlingar endast utfärdas till medborgare med hemvist i Rumänien för att identifieringen av adressen i Rumänien för en rumänsk medborgare med hemvist i en annan medlemsstat ska bli effektivare.

74. Såsom kommissionen underströk vid förhandlingen är det fullt möjligt för Rumänien att behålla sitt system, det vill säga att kräva att adressen i Rumänien anges på identitetskortet för medborgare med hemvist i denna medlemsstat, utan att för den skull vägra att utfärda identitetskort som resehandlingar för rumänska medborgare med hemvist i en annan medlemsstat.

75. De rumänska myndigheternas vägran är följaktligen inte nödvändig för att det mål som den rumänska regeringen eftersträvar ska uppnås.

V. Förslag till avgörande

76. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågan från Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien), på följande sätt:

Artikel 21.1 FEUF och artikel 4.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG,

ska tolkas så,

att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning som innebär att en unionsmedborgare, som är medborgare i denna medlemsstat och har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, nekas ett identitetskort som gäller som resehandling inom unionen av det enda skälet att medborgaren har sin hemvist i den andra medlemsstaten.