

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 december 2021 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikelen 20 en 21 VWEU – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Kind dat is geboren in het gastland van zijn ouders – Door deze lidstaat afgegeven geboorteakte waarin voor dat kind twee moeders vermeld staan – Weigering door de lidstaat van herkomst van een van deze twee moeders om voor dat kind een geboorteakte af te geven bij gebreke van informatie over de identiteit van zijn biologische moeder – Bezit van een dergelijke akte dat de voorwaarde vormt voor afgifte van een identiteitskaart of een paspoort – Nationale regeling van deze lidstaat van herkomst waarin het ouderschap van personen van hetzelfde geslacht niet wordt erkend”

In zaak C-490/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) bij beslissing van 2 oktober 2020, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

V.M.A.

tegen

Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič (rapporteur), J.-C. Bonichot, T. von Danwitz en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 februari 2021,

gelet op de opmerkingen van:

- V.M.A., vertegenwoordigd door D. I. Lyubenova, advocat,
- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door T. Mitova en L. Zaharieva als gemachtigden,
- de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller en S. Heimerl, vervolgens door J. Möller als gemachtigden,
- de Spaanse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta en J. Ruiz Sánchez, vervolgens door J. Ruiz Sánchez als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en Z. Biró-Tóth als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. S. Schillemans als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door E. Borawska-Kędzierska, A. Siwek-Ślusarek en B. Majczyna als gemachtigden,
- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,
- de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Montaguti, I. Zaloguín en M. Wilderspin, vervolgens door E. Montaguti en I. Zaloguín als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 april 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 2, VEU, de artikelen 20 en 21 VWEU en de artikelen 7, 9, 24, en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen V.M.A. en de Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (gemeente Sofia, arrondissement Pancharevo, Bulgarije; hierna: „gemeente Sofia”) over de weigering van laatstgenoemde om een geboorteakte af te geven voor de dochter van V.M.A. en haar echtgenote.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Artikel 2 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989 (*United Nations Treaty Series*, deel 1577, blz. 3) bepaalt:
 - „1. De staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.
 2. De staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.”
- 4 Artikel 7 van dit verdrag luidt:
 - „1. Het kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en heeft vanaf de geboorte het recht op een naam, het recht een nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk, het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.

2. De staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied, in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn."

Unierecht

VEU

5 Artikel 4, lid 2, VEU bepaalt:

„De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat."

VWEU

6 Artikel 20 VWEU luidt:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

[...]

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

7 Artikel 21, lid 1, VWEU luidt als volgt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht 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."

Handvest

8 Artikel 7 van het Handvest, met het opschrift „De eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven", bepaalt:

„Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie."

9 Artikel 9 van het Handvest, „Het recht te huwen en het recht een gezin te stichten", luidt:

Het recht te huwen en het recht een gezin te stichten worden gewaarborgd volgens de nationale wetten die de uitoefening van deze rechten beheersen."

10 Artikel 24 van het Handvest, „De rechten van het kind", luidt als volgt:

„1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.

2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.”

11 Artikel 45 van het Handvest, „Vrijheid van verkeer en van verblijf”, luidt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

2. De vrijheid van verkeer en van verblijf kan overeenkomstig de Verdragen worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.”

Richtlijn 2004/38

12 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35) bepaalt in artikel 2, met het opschrift „Definities”:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;

2. ‚familielid’:

a) de echtgenoot;

b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;

c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn;

3. ‚gastland’: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

13 Artikel 4 van deze richtlijn, „Uitreisrecht”, bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, [hebben] de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een

geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

[...]

3. De lidstaten verstrekken hun burgers overeenkomstig hun wetgeving een identiteitskaart of een paspoort waarin hun nationaliteit is vermeld, en hernieuwen deze bescheiden.

4. Het paspoort moet ten minste geldig zijn voor alle lidstaten en voor de rechtstreekse doorreislanden tussen de lidstaten. Wanneer de wetgeving van een lidstaat niet in de afgifte van een identiteitskaart voorziet, mag de geldigheidsduur van het paspoort bij afgifte of hernieuwing niet minder dan vijf jaar bedragen."

14 Artikel 5 van die richtlijn, „Inreisrecht”, luidt als volgt:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

[...]

4. Wanneer de burger van de Unie of het familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, niet over de vereiste reisdocumenten of, in voorkomend geval, de nodige visa beschikt, stelt de betrokken lidstaat deze persoon alvorens tot uitzetting over te gaan binnen redelijke grenzen in de gelegenheid de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet.

[...]"

Bulgaars recht

15 Artikel 25, lid 1, van de Konstitutsia na Republika Bulgaria (grondwet van de Republiek Bulgarije; hierna: „Bulgaarse grondwet”), luidt:

„De Bulgaarse nationaliteit komt toe aan eenieder van wie ten minste een van de ouders de Bulgaarse nationaliteit bezit of die is geboren op het grondgebied van de Republiek Bulgarije, mits hij of zij geen andere nationaliteit door afstamming verkrijgt. De Bulgaarse nationaliteit kan tevens door naturalisatie worden verkregen.”

16 Artikel 8 van de zakon za balgarskoto grazhdanstvo (wet inzake de Bulgaarse nationaliteit) van 5 november 1998 (DV nr. 136 van 18 november 1998, blz. 1; hierna: „wet inzake de Bulgaarse nationaliteit”), bepaalt dat „eenieder van wie ten minste een van de ouders Bulgaars onderdaan is, Bulgaars onderdaan door afstamming is”.

17 Artikel 60, met het opschrift „Afstamming van de moeder”, van de Semeen kodeks (wetboek familierecht) van 12 juni 2009 (DV nr. 47 van 23 juni 2009, blz. 19) bepaalt:

„(1) Afstamming van de moeder wordt bepaald door de geboorte.

(2) De moeder van het kind is de vrouw die het kind heeft geboord, ook in geval van medisch ondersteunde voortplanting.

[...]"

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 18 V.M.A. is Bulgaars staatsburger en K.D.K. is staatsburger van het Verenigd Koninkrijk. Laatstgenoemde is geboren in Gibraltar, waar de twee vrouwen in 2018 zijn gehuwd. Sinds 2015 wonen zij in Spanje.
- 19 In december 2019 kregen V.M.A. en K.D.K. een dochter, S.D.K.A., die in Spanje is geboren en daar met haar beide ouders woont. De door de Spaanse autoriteiten afgegeven geboorteakte van deze dochter vermeldt V.M.A. als „moeder A” en K.D.K. als haar „moeder”.
- 20 Op 29 januari 2020 heeft V.M.A. de gemeente Sofia verzocht om afgifte van een geboorteakte voor S.D.K.A., die met name nodig was voor de afgifte van een Bulgaars identiteitsdocument. Ter ondersteuning van haar verzoek heeft V.M.A. een officieel gewaarmerkte vertaling in het Bulgaars van het uittreksel uit het register van de burgerlijke stand van Barcelona (Spanje) betreffende de geboorteakte van S.D.K.A. overgelegd.
- 21 Bij brief van 7 februari 2020 heeft de gemeente Sofia V.M.A. verzocht om binnen zeven dagen bewijs te leveren van de afstamming van S.D.K.A., wat de identiteit van haar biologische moeder betreft. De gemeente heeft in dit verband gepreciseerd dat het geboorteaktemodel, dat deel uitmaakt van de op nationaal niveau geldende modelakten betreffende de burgerlijke staat, slechts één kolom voor de „moeder” en een andere voor de „vader” bevat, en dat in elk van deze kolommen slechts één naam kan worden ingevuld.
- 22 Op 18 februari 2020 heeft V.M.A. de gemeente Sofia geantwoord dat zij volgens de geldende Bulgaarse wetgeving niet verplicht was om de gevraagde informatie te verstrekken.
- 23 Daarop heeft de gemeente Sofia bij besluit van 5 maart 2020 het verzoek van V.M.A. tot afgifte van een geboorteakte voor S.D.K.A. afgewezen. Als redenen voor deze afwijzing vermeldde de gemeente dat informatie over de identiteit van de biologische moeder van het betrokken kind ontbrak en dat de vermelding van twee ouders van het vrouwelijke geslacht in een geboorteakte in strijd is met de openbare orde van de Republiek Bulgarije, waar het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht niet is toegestaan.
- 24 V.M.A. heeft tegen dit afwijzende besluit beroep ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije), de verwijzende rechter.
- 25 Deze rechter zet uiteen dat S.D.K.A., krachtens artikel 25, lid 1, van de Bulgaarse grondwet en artikel 8 van de wet inzake de Bulgaarse nationaliteit, de Bulgaarse nationaliteit heeft, ondanks het feit dat de betrokkene tot op heden geen door de Bulgaarse autoriteiten afgegeven geboorteakte heeft. De weigering van die autoriteiten om haar een dergelijke akte te verstrekken, betekent immers niet dat haar de Bulgaarse nationaliteit wordt geweigerd.
- 26 De verwijzende rechter koestert evenwel twijfels over de vraag of de weigering van de Bulgaarse autoriteiten om de geboorte van een Bulgaars staatsburger in te schrijven die in een andere lidstaat heeft plaatsgevonden en die wordt bevestigd door middel van een door die lidstaat afgegeven geboorteakte waarin twee moeders zijn vermeld, inbreuk maakt op de rechten die een dergelijke staatsburger zijn toegekend bij de artikelen 20 en 21 VWEU alsmede de artikelen 7, 24 en 45 van het Handvest. De weigering van de Bulgaarse autoriteiten om een geboorteakte af te geven kan namelijk – ook al heeft deze geen juridische gevolgen voor de Bulgaarse nationaliteit van het betrokken kind en dus op zijn burgerschap van de Unie – de afgifte van een Bulgaars identiteitsdocument bemoeilijken en bijgevolg de uitoefening van het recht van vrij verkeer van dat kind en daarmee het volle genot van zijn rechten als Unieburger belemmeren.
- 27 Aangezien K.D.K., de andere moeder van S.D.K.A., staatsburger van het Verenigd Koninkrijk is, vraagt de verwijzende rechter zich bovendien af of de rechtsgevolgen van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de

Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 7; hierna: „terugtrekkingsakkoord”), en met name het feit dat dit kind niet langer de status van Unieburger kan genieten op grond van de nationaliteit van K.D.K., relevant zijn voor de beoordeling van deze vraag.

- 28 Voorts vraagt de Administrativen sad Sofia-grad zich af of het feit dat de Bulgaarse autoriteiten in voorkomend geval worden verplicht om bij het opstellen van een geboorteakte twee moeders als ouders van het betrokken kind te vermelden, afbreuk kan doen aan de openbare orde en de nationale identiteit van de Republiek Bulgarije, aangezien deze lidstaat geen mogelijkheid biedt om voor dat kind twee ouders van hetzelfde geslacht te vermelden in een geboorteakte. Deze rechter merkt in dit verband op dat bij de huidige stand van de ontwikkeling van de Bulgaarse samenleving de bepalingen waarin de afstamming van het kind is geregeld, zowel vanuit zuiver juridisch oogpunt als vanuit het oogpunt van de heersende waarden van fundamenteel belang zijn in het kader van de Bulgaarse constitutionele traditie en de Bulgaarse rechtsleer inzake het familie- en erfrecht.
- 29 Aldus is de Administrativen sad Sofia-grad van oordeel dat een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de grondwettelijke en nationale identiteit van de Republiek Bulgarije en anderzijds de belangen van het kind, en met name het recht op privéleven en het recht van vrij verkeer van het kind.
- 30 Deze rechter vraagt zich af of in casu een dergelijk evenwicht kan worden bereikt op grond van het evenredigheidsbeginsel en, in het bijzonder, of de vermelding, in de kolom „moeder”, van de naam van een van de twee in de door de Spaanse autoriteiten opgestelde geboorteakte vermelde moeders, waarbij het kan gaan om ofwel de biologische moeder van het kind ofwel degene die op een andere wijze – zoals adoptie – de moeder is geworden, zonder de kolom „vader” in te vullen, een passend evenwicht zou vormen tussen deze verschillende legitieme belangen. Hij merkt op dat een dergelijke oplossing weliswaar ook bepaalde moeilijkheden zou kunnen opleveren wegens eventuele verschillen tussen de door de Bulgaarse autoriteiten opgestelde geboorteakte en die welke de Spaanse autoriteiten hebben opgesteld, maar dat deze oplossing de Bulgaarse autoriteiten aldus de mogelijkheid biedt eventuele belemmeringen voor het vrije verkeer van het betrokken kind weg te nemen of op zijn minst te verminderen. De verwijzende rechter vraagt zich echter af of die oplossing verenigbaar is met het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht op privé-, familie- en gezinsleven van dat kind.
- 31 Voor het geval dat het Hof tot de slotsom komt dat het Unierecht vereist dat beide moeders van het betrokken kind in de door de Bulgaarse autoriteiten opgestelde geboorteakte worden vermeld, vraagt de verwijzende rechter zich ten slotte af hoe dit vereiste ten uitvoer moet worden gebracht, aangezien deze rechter het geboorteaktemodel dat deel uitmaakt van de op nationaal niveau geldende modelakten betreffende de burgerlijke staat, niet kan vervangen.
- 32 Daarop heeft de Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de artikelen 20 en 21 VWEU en de artikelen 7, 24 en 45 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de Bulgaarse bestuurlijke autoriteiten, wanneer hun wordt verzocht om afgifte van een geboorteakte voor een in een andere lidstaat van de Unie geboren kind dat Bulgaars staatsburger is – wiens geboorte wordt bevestigd door middel van een Spaanse geboorteakte waarin twee personen van het vrouwelijke geslacht als moeders worden vermeld zonder dat is gepreciseerd of een van hen, en zo ja, wie, de biologische moeder van het kind is –, weigeren een Bulgaarse geboorteakte af te geven op grond dat degene die daarom verzoekt weigert mee te delen wie de biologische moeder is?
- 2) Moeten artikel 4, lid 2, VEU en artikel 9 van het Handvest aldus worden uitgelegd dat de bescherming van de nationale en constitutionele identiteit van de lidstaten van de Unie impliceert dat zij met betrekking tot de regels voor de vaststelling van de afstamming over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken? Meer bepaald:

Moet artikel 4, lid 2, VEU aldus worden uitgelegd dat de lidstaten kunnen verzoeken om informatie over de biologische afstamming van het kind?

Moet artikel 4, lid 2, VEU, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 24, lid 2, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat een evenwicht moet worden gezocht tussen de nationale en constitutionele identiteit van een lidstaat en de belangen van het kind, gelet op het feit dat er momenteel, noch vanuit het oogpunt van de heersende waarden noch vanuit juridisch oogpunt, consensus bestaat over de mogelijkheid om personen van hetzelfde geslacht als ouders te vermelden in een geboorteakte zonder dat wordt gepreciseerd of een van hen, en zo ja, wie, de biologische ouder van het kind is? Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt: hoe kan dit evenwicht van de belangen concreet tot stand worden gebracht?

- 3) Wanneer de ene moeder, die vermeld staat in de in een andere lidstaat afgegeven geboorteakte, onderdaan van het Verenigd Koninkrijk is, terwijl de andere moeder onderdaan van een lidstaat van de Unie is, zijn dan voor de beantwoording van de eerste vraag de rechtsgevolgen van [het terugtrekkingsakkoord] van belang, met name wegens het feit dat de weigering van de Bulgaarse autoriteiten om een geboorteakte af te geven belet dat voor het kind een identiteitsbewijs wordt afgegeven door een lidstaat en, in voorkomend geval, de volle uitoefening van de rechten van het betrokken kind als Unieburger kan bemoeilijken?
- 4) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, verplicht het Unierecht, en met name het doeltreffendheidsbeginsel, de bevoegde nationale autoriteiten dan om af te wijken van het model voor de opstelling van een geboorteakte, dat deel uitmaakt van [de op nationaal niveau geldende modelakten betreffende de burgerlijke staat]?"

Procedure bij het Hof

- 33 De verwijzende rechter heeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verzocht om behandeling van de zaak volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Deze rechter voert met name aan dat de weigering van de Bulgaarse autoriteiten om S.D.K.A., een Bulgaars staatsburger, een geboorteakte te verstrekken, voor dit kind ernstige moeilijkheden zou opleveren bij het verkrijgen van een Bulgaars identiteitsdocument en dus bij de uitoefening van haar door artikel 21 VWEU gewaarborgde recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.
- 34 Volgens artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen een korte termijn vereist.
- 35 In het onderhavige geval heeft de president van het Hof op 19 oktober 2020, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten het in punt 31 van dit arrest bedoelde verzoek om behandeling volgens de versnelde procedure in te willigen. Deze beslissing is ingegeven door het feit dat S.D.K.A., een jong kind, momenteel geen paspoort heeft, terwijl zij verblijft in een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezit. Aangezien met de gestelde vragen wordt beoogd vast te stellen of de Bulgaarse autoriteiten voor dat kind een geboorteakte moeten verstrekken en uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat een dergelijke handeling volgens het nationale recht noodzakelijk is om een Bulgaars paspoort te kunnen verkrijgen, kan een binnen korte termijn gegeven antwoord van het Hof ertoe bijdragen dat voornoemd kind sneller beschikt over een paspoort (zie in die zin beschikking van de president van het Hof van 3 juli 2015, Gogova, C-215/15, niet gepubliceerd, EU:C:2015:466, punten 12-14).

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 36 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht een lidstaat verplicht om – met het oog op het verkrijgen van een identiteitsdocument overeenkomstig de regeling van die lidstaat – een geboorteakte af te geven voor een kind dat onderdaan van deze lidstaat is en wiens geboorte in een andere lidstaat wordt bevestigd door een geboorteakte die door de autoriteiten en overeenkomstig het nationale recht van die andere lidstaat is opgesteld en waarin een onderdaan van eerstbedoelde lidstaat en haar echtgenote als moeders van dat kind vermeld staan, zonder te specificeren welke van deze twee vrouwen het kind heeft gebaard. Zo ja, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht vereist dat een dergelijke handeling, net als die welke is vastgesteld door de autoriteiten van de lidstaat waar het kind is geboren, de namen van deze twee vrouwen vermeldt als moeders.
- 37 De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of het feit dat de andere moeder van het betrokken kind staatsburger is van het Verenigd Koninkrijk, dat geen lidstaat meer is, van enige invloed is op het antwoord op deze vraag.
- 38 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat elke lidstaat volgens het internationale recht bevoegd is om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, en dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften in kwestie het Unierecht moeten eerbiedigen (arresten van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punten 39 en 41, en 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 30).
- 39 Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter, die daartoe als enige bevoegd is, heeft S.D.K.A. bij geboorte de Bulgaarse nationaliteit verkregen krachtens artikel 25, lid 1, van de Bulgaarse grondwet.
- 40 Volgens artikel 20, lid 1, VWEU is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit Unieburger. Hieruit volgt dat S.D.K.A. als Bulgaars staatsburger, krachtens deze bepaling de hoedanigheid van Unieburger heeft.
- 41 Het Hof heeft herhaaldelijk opgemerkt dat de hoedanigheid van Unieburger de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn [arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31, en 5 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punt 41].
- 42 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof kan een onderdaan van een lidstaat die in zijn hoedanigheid van Unieburger heeft gebruikgemaakt van zijn vrijheid om naar een andere lidstaat dan zijn lidstaat van oorsprong te reizen en daar te verblijven, 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 (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ook Unieburgers die in het gastland van hun ouders zijn geboren en nooit hebben gebruikgemaakt van het recht van vrij verkeer, kunnen zich beroepen op deze bepaling en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen (arrest van 2 oktober 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Volgens artikel 21, lid 1, VWEU heeft iedere Unieburger het recht 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. Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 verplicht de lidstaten om hun burgers, teneinde hen in staat te stellen dit recht uit te oefenen, overeenkomstig hun wetgeving een identiteitskaart of een paspoort te verstrekken waarin hun nationaliteit is vermeld.
- 44 Aangezien S.D.K.A. Bulgaars staatsburger is, zijn de Bulgaarse autoriteiten dus verplicht om aan haar een identiteitskaart of een paspoort af te geven waarop haar nationaliteit is vermeld, alsmede haar familienaam zoals deze blijkt uit de door de Spaanse autoriteiten opgestelde geboorteakte, aangezien het Hof reeds heeft vastgesteld dat artikel 21 VWEU eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een

lidstaat onder toepassing van het nationale recht weigeren de familienaam van een kind te erkennen zoals die is vastgesteld en ingeschreven in een andere lidstaat, waar dit kind is geboren en waar het sindsdien verblijft (zie in die zin arrest van 14 oktober 2008, Grunkin en Paul, C-353/06, EU:C:2008:559, punt 39).

- 45 Verder moet nog worden gepreciseerd dat artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38 de Bulgaarse autoriteiten verplicht om S.D.K.A. een identiteitskaart of een paspoort te verstrekken, ongeacht of voor dit kind een nieuwe geboorteakte is opgesteld. Voor zover het Bulgaarse recht vereist dat vóór de afgifte van een Bulgaarse identiteitskaart of een Bulgaars paspoort een Bulgaarse geboorteakte wordt opgesteld, kan deze lidstaat zich dus niet op zijn nationale recht beroepen om te weigeren voor S.D.K.A. een dergelijke identiteitskaart of een dergelijk paspoort op te stellen.
- 46 Een dergelijk document moet – op zichzelf of in combinatie met andere documenten, zoals in voorkomend geval met een door het gastland van het betrokken kind afgegeven document – een kind in een situatie als die van S.D.K.A. in staat stellen zijn door artikel 21, lid 1, VWEU gewaarborgde recht uit te oefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven met elk van zijn twee moeders, van wie de status als ouder van dat kind door het gastland is vastgesteld tijdens een verblijf dat in overeenstemming is met richtlijn 2004/38.
- 47 In herinnering moet worden gebracht dat de rechten die onderdanen van de lidstaten op grond van artikel 21, lid 1, VWEU genieten, het recht omvatten om zowel in het gastland als in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, wanneer zij naar het grondgebied van deze lidstaat terugkeren, een normaal gezinsleven te leiden, samen met hun familieleden (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 In het hoofdgeding staat vast dat de Spaanse autoriteiten op wettige wijze hebben vastgesteld dat S.D.K.A. biologisch of juridisch afstamt van haar twee ouders, V.M.A. en K.D.K., en dit hebben bevestigd in de voor S.D.K.A. afgegeven geboorteakte. Ten aanzien van V.M.A. en K.D.K. moet derhalve, als ouders van een minderjarige Unieburger voor wie zij daadwerkelijk zorg dragen, op grond van artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 door alle lidstaten worden erkend dat zij het recht hebben om die minderjarige te vergezellen bij het uitoefenen van zijn recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie naar analogie arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punten 50-52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Bijgevolg zijn de Bulgaarse autoriteiten, net als de autoriteiten van elke andere lidstaat, verplicht om deze afstamming te erkennen teneinde S.D.K.A. in staat te stellen om, aangezien zij volgens de verwijzende rechter de Bulgaarse nationaliteit heeft verkregen, met elk van haar beide ouders haar door artikel 21, lid 1, VWEU gewaarborgde recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, zonder belemmeringen uit te oefenen.
- 50 Om S.D.K.A. daadwerkelijk in staat te stellen om met elk van haar beide ouders haar recht uit te oefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, moeten V.M.A. en K.D.K. bovendien kunnen beschikken over een document waarin zij worden vermeld als personen die bevoegd zijn om met dit kind te reizen. In casu zijn de autoriteiten van het gastland het best in staat om een dergelijk document, dat de geboorteakte kan zijn, op te stellen. De andere lidstaten zijn verplicht om dit document te erkennen.
- 51 Het is juist dat, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, artikel 9 van het Handvest bepaalt dat het recht om te huwen en het recht om een gezin te stichten worden gewaarborgd volgens de nationale wetten die de uitoefening van deze rechten beheersen.
- 52 Bij de huidige stand van het Unierecht behoort de burgerlijke staat van personen, waarvan de regels inzake het huwelijk deel uitmaken, tot de bevoegdheid van de lidstaten en laat het Unierecht deze bevoegdheid onverlet. Het staat de lidstaten dus vrij om in hun nationale recht al dan niet te voorzien in het huwelijk en het ouderschap van personen van hetzelfde geslacht. Evenwel moet elke lidstaat bij

de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht in acht nemen en, in het bijzonder, de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van elke burger van de Unie om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, door daartoe de burgerlijke staat van personen te erkennen die in een andere lidstaat overeenkomstig het recht van die lidstaat is vastgesteld (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punten 36-38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 53 In deze context wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of op grond van artikel 4, lid 2, VEU kan worden gerechtvaardigd dat de Bulgaarse autoriteiten weigeren om voor S.D.K.A een geboorteakte – en dus een identiteitskaart of paspoort voor dit kind – af te geven. Deze rechter zet met name uiteen dat een eventuele verplichting voor deze autoriteiten om een geboorteakte op te stellen waarin twee personen van het vrouwelijke geslacht als ouders van dat kind worden vermeld, afbreuk zou kunnen doen aan de openbare orde en de nationale identiteit van de Republiek Bulgarije, aangezien de Bulgaarse grondwet en het Bulgaarse familierecht niet voorzien in het ouderschap van twee personen van hetzelfde geslacht.
- 54 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat de Unie op grond van artikel 4, lid 2, VEU verplicht is de nationale identiteit van haar lidstaten, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, te eerbiedigen.
- 55 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat het begrip „openbare orde”, wanneer het moet dienen als rechtvaardiging voor een afwijking van een fundamentele vrijheid, strikt dient te worden opgevat, zodat de draagwijdte ervan niet zonder controle van de instellingen van de Unie door elk van de lidstaten eenzijdig kan worden bepaald. De openbare orde kan bijgevolg slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Zoals de advocaat-generaal in essentie heeft opgemerkt in de punten 150 en 151 van haar conclusie, druist de verplichting voor een lidstaat om, ten eerste, een identiteitskaart of een paspoort af te geven aan een kind dat onderdaan is van die lidstaat, dat in een andere lidstaat is geboren en wiens door de autoriteiten van die andere lidstaat afgegeven geboorteakte twee personen van hetzelfde geslacht als zijn ouders vermeldt, en om, ten tweede, te erkennen dat dit kind afstamt van elk van deze twee personen in het kader van de uitoefening van zijn rechten uit hoofde van artikel 21 VWEU en de daarmee samenhangende handelingen van afgeleid recht, niet in tegen de nationale identiteit van deze lidstaat en vormt deze verplichting geen bedreiging voor de openbare orde van die lidstaat.
- 57 Een dergelijke verplichting betekent immers niet dat de lidstaat waarvan het betrokken kind onderdaan is, het ouderschap van personen van hetzelfde geslacht in zijn wetgeving moet opnemen of, voor andere doeleinden dan de uitoefening van de rechten die dat kind aan het Unierecht ontleent, moet erkennen dat dit kind afstamt van de personen die als zijn ouders vermeld staan op de door de autoriteiten van het gastland opgestelde geboorteakte (zie naar analogie arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punten 45 en 46).
- 58 Hieraan dient te worden toegevoegd dat 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 (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 47).
- 59 In de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, zijn het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op privé-, familie- en gezinsleven en de door artikel 24 daarvan gewaarborgde rechten van het kind, met name het recht dat bij alle handelingen die betrekking hebben op kinderen als essentiële overweging rekening wordt gehouden met het belang van het kind alsmede het recht om regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, van fundamenteel belang.

- 60 In dit verband blijkt uit de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) dat de door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde rechten overeenkomstig artikel 52, lid 3, daarvan dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als de rechten die zijn gewaarborgd door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 is ondertekend te Rome.
- 61 Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat het bestaan van een „familie- en gezinsleven” een feitelijke kwestie is die afhangt van de praktische realiteit van hechte persoonlijke banden en dat de mogelijkheid voor een ouder en zijn kind om samen te zijn een fundamenteel bestanddeel van het gezinsleven vormt (EHRM, 12 juli 2001, K. en T. tegen Finland, CE:ECHR:2001:0712JUD002570294, §§ 150 en 151). Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, volgt uit deze rechtspraak bovendien dat de relatie van een homoseksueel paar onder de begrippen „privéleven” en „familie- en gezinsleven” kan vallen, net zoals de relatie van een paar van verschillend geslacht dat zich in dezelfde situatie bevindt (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Zoals de advocaat-generaal in punt 153 van haar conclusie heeft opgemerkt, wordt derhalve de relatie tussen het betrokken kind en elk van de twee personen met wie het in het gastland daadwerkelijk een gezinsleven leidt en die als zijn ouders vermeld staan op de door de autoriteiten van die lidstaat opgestelde geboorteakte, beschermd door artikel 7 van het Handvest.
- 63 Bovendien moet, zoals in punt 59 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, zoals verankerd in artikel 7 van het Handvest, worden gelezen in samenhang met de verplichting om rekening te houden met het belang van het kind, zoals erkend in artikel 24, lid 2, van het Handvest. Aangezien artikel 24 van het Handvest, zoals de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten in herinnering brengen, een opnemng in het Unierecht vormt van de voornaamste rechten van het kind die zijn vervat in het door alle lidstaten geratificeerde Verdrag inzake de rechten van het kind, dient bij de uitlegging van dit artikel terdege rekening te worden gehouden met de bepalingen van dat verdrag [zie in die zin arresten van 14 februari 2008, Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85, punt 39, en 11 maart 2021, Belgische Staat (Terugkeer van de ouder van een minderjarige), C-112/20, EU:C:2021:197, punt 37].
- 64 In het bijzonder legt artikel 2 van dit verdrag voor het kind het non-discriminatiebeginsel vast, dat vereist dat de in dat verdrag genoemde rechten – waaronder het in artikel 7 van dat verdrag opgenomen recht om bij de geboorte te worden ingeschreven, een naam te hebben en een nationaliteit te verkrijgen – aan dit kind worden gewaarborgd zonder dat het in dat verband wordt gediscrimineerd, onder meer op grond van de seksuele geaardheid van zijn ouders.
- 65 Tegen deze achtergrond zou het in strijd zijn met de grondrechten die de artikelen 7 en 24 van het Handvest aan dit kind waarborgen, om dat kind de relatie met een van zijn ouders te ontzeggen in het kader van de uitoefening van zijn recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, dan wel om de uitoefening van dit recht feitelijk onmogelijk of uiterst moeilijk te maken op grond dat zijn ouders van hetzelfde geslacht zijn.
- 66 Ten slotte is de omstandigheid dat een van de ouders van het betrokken kind staatsburger van het Verenigd Koninkrijk is, dat thans geen lidstaat meer is, in dit verband niet van belang.
- 67 Indien na verificatie mocht blijken dat S.D.K.A. niet de Bulgaarse nationaliteit bezit, moet voorts in herinnering worden gebracht dat K.D.K. en S.D.K.A., ongeacht hun nationaliteit en ongeacht of zij zelf Unieburgers zijn, door alle lidstaten moeten worden beschouwd als respectievelijk de echtgenote en de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn in de zin van artikel 2, punt 2, onder a) en c), van richtlijn 2004/38 en dus als familieleden van V.M.A. (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punten 36 en 51).

- 68 Een minderjarig kind van wie de hoedanigheid van Unieburger niet is vastgesteld en wiens door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat afgegeven geboorteakte twee personen van hetzelfde geslacht, van wie er één Unieburger is, als zijn ouders aanwijst, moet immers – met het oog op de uitoefening van de rechten die zijn verleend bij artikel 21, lid 1, VWEU en de daarmee samenhangende handelingen van afgeleid recht – door alle lidstaten worden beschouwd als een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van die Unieburger in de zin van richtlijn 2004/38.
- 69 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 4, lid 2, VEU, de artikelen 20 en 21 VWEU en de artikelen 7, 24 en 45 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/38, aldus moeten worden uitgelegd dat, met betrekking tot een minderjarig kind dat Unieburger is en wiens door de bevoegde autoriteiten van het gastland afgegeven geboorteakte twee personen van hetzelfde geslacht als ouders aanwijst, de lidstaat waarvan dit kind onderdaan is, verplicht is om, ten eerste, het kind een identiteitskaart of een paspoort te verstrekken zonder te vereisen dat door de nationale autoriteiten van deze lidstaat eerst een geboorteakte wordt opgesteld en om, ten tweede, net als elke andere lidstaat, het door het gastland afgegeven document te erkennen waarmee dat kind met elk van zijn beide ouders zijn recht kan uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

Kosten

- 70 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 2, VEU, de artikelen 20 en 21 VWEU en de artikelen 7, 24 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met 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 de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moeten aldus worden uitgelegd dat, met betrekking tot een minderjarig kind dat Unieburger is en wiens door de bevoegde autoriteiten van het gastland afgegeven geboorteakte twee personen van hetzelfde geslacht als ouders aanwijst, de lidstaat waarvan dit kind onderdaan is, verplicht is om, ten eerste, het kind een identiteitskaart of een paspoort te verstrekken zonder te vereisen dat door de nationale autoriteiten van deze lidstaat eerst een geboorteakte wordt opgesteld en om, ten tweede, net als elke andere lidstaat, het door het gastland afgegeven document te erkennen waarmee dat kind met elk van zijn beide ouders zijn recht kan uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

ondertekeningen

* Procestaal: Bulgaars.