Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. juni 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland med bopæl i en medlemsstat – artikel 9 TEU – artikel 20 TEUF og 22 TEUF – valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten – artikel 50 TEU – aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab – konsekvenserne af en medlemsstats udtræden af Unionen – slettelse fra valglisterne i bopælsmedlemsstaten – artikel 39 og 40 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – gyldigheden af afgørelse (EU) 2020/135«

I sag C-673/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch, Frankrig) ved afgørelse af 17. november 2020, indgået til Domstolen den 9. december 2020, i sagen

EP

mod

Préfet du Gers,

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),

procesdeltager:

Maire de Thoux,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (refererende dommer), I. Ziemele og J. Passer samt dommerne F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, N. Wahl og D. Gratsias,

generaladvokat: A.M. Collins

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: fransk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– EP ved avocats J. Fouchet og J.-N. Caubet-Hilloutou,

– den franske regering ved A.-L. Desjonquères, D. Dubois og T. Stéhelin, som befuldmægtigede,

– den rumænske regering ved E. Gane og A. Wellman, som befuldmægtigede,

– Rådet for Den Europæiske Union ved J. Ciantar, R. Meyer og M. Bauer, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito og A. Spina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. februar 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 50 TEU, artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF, artikel 39 og 40 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 2, 3, 10, 12 og 127 i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7), der blev vedtaget den 17. oktober 2019 og trådte i kraft den 1. februar 2020 (herefter »udtrædelsesaftalen«), samt gyldigheden af denne aftale.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side EP, som er statsborger i Det Forenede Kongerige og siden 1984 bosat i Frankrig, og på den anden side préfet du Gers (præfekten for Gers, Frankrig) og Institut national de la statistique et des études économiques (det nationale institut for statistik og økonomiske studier – INSEE, Frankrig) vedrørende slettelsen af EP fra valglisterne i Frankrig og om afslag på igen at blive optaget på den pågældende supplerende valgliste.

Retsforskrifter

EU-retten

EU-traktaten og EUF-traktaten

3 Artikel 9 TEU bestemmer:

»[…] Enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.«

4 Artikel 50 TEU fastsætter:

»1. Enhver medlemsstat kan i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser beslutte at udtræde af Unionen.

2. Hvis en medlemsstat beslutter at udtræde, meddeler den det til Det Europæiske Råd. På baggrund af Det Europæiske Råds retningslinjer forhandler og indgår Unionen en aftale med den pågældende stat om de nærmere bestemmelser for statens udtræden under hensyn til rammen for dens fremtidige forbindelser med Unionen. Denne aftale forhandles i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3, [TEUF]. Den indgås på Unionens vegne af Rådet [for Den Europæiske Union], der træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse.

3. Traktaterne ophører med at finde anvendelse på den pågældende medlemsstat på datoen for udtrædelsesaftalens ikrafttræden eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger, to år efter meddelelsen i stk. 2, medmindre Det Europæiske Råd efter aftale med den pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutter at forlænge denne frist.

[…]«

5 Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

6 Artikel 20 TEUF er sålydende:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

[…]

b) de har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.«

7 Artikel 21, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

8 Artikel 22 TEUF fastsætter:

»1. Enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. […]

2. […] [E]nhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, [har] valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. […]«

Chartret

9 Chartrets artikel 39 med overskriften »Stemmeret og valgbarhed til Europa-Parlamentet« bestemmer i stk. 1:

»Enhver unionsborger har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat.«

10 Chartrets artikel 40 med overskriften »Stemmeret og valgbarhed til kommunale valg« har følgende ordlyd:

»Enhver unionsborger har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat.«

Udtrædelsesaftalen

11 Udtrædelsesaftalen blev godkendt på Unionens og Det Europæiske Atomenergifællesskabs vegne (Euratom) ved Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 (EUT 2020, L 29, s. 1).

12 Fjerde, sjette og ottende afsnit i præamblen til denne aftale har følgende ordlyd:

»Som minder om, at EU-retten og Euratomretten i sin helhed i overensstemmelse med artikel 50 [TEU] sammenholdt med […] artikel 106a [EA] og med forbehold af denne aftales bestemmelser ophører med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige på datoen for denne aftales ikrafttræden,

[…]

Som erkender, at det er nødvendigt at sikre en gensidig beskyttelse af unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige samt af deres respektive familiemedlemmer, hvis disse har udøvet retten til fri bevægelighed inden en i denne aftale fastsat dato, og at sikre, at de rettigheder, de har i medfør af denne aftale, kan håndhæves og er baseret på princippet om ikkeforskelsbehandling; og som også erkender, at rettigheder, der følger af perioder med social sikring, bør beskyttes,

[…]

Som tager i betragtning, at det er i både Unionens og Det Forenede Kongeriges interesse at fastlægge en overgangsperiode eller gennemførelsesperiode, i hvilken EU-retten, herunder internationale aftaler – uanset alle de konsekvenser Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen får for så vidt angår Det Forenede Kongeriges deltagelse i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, navnlig udløbet på datoen for denne aftales ikrafttræden af de mandater, som varetages af alle de medlemmer af Unionens institutioner, organer og agenturer, der er nomineret, udnævnt eller valgt i forbindelse med Det Forenede Kongeriges medlemsskab

af Unionen – bør finde anvendelse for og i Det Forenede Kongerige og som hovedregel med samme virkning for så vidt angår medlemsstaterne for at undgå forstyrrelser i den periode, hvor der føres forhandlinger om aftalen/aftalerne om de fremtidige forbindelser«.

13 Aftalens første del, der har overskriften »Fælles bestemmelser«, indeholder dens artikel 1-8. Samme aftales artikel 2, litra c)-e), har følgende ordlyd:

»I denne aftale forstås ved:

[…]

c) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

d) »statsborger i Det Forenede Kongerige«: en statsborger i Det Forenede Kongerige som defineret i den nye erklæring fra regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland af 31. december 1982 vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere« […] sammen med erklæring nr. 63, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten […]

e) »overgangsperiode«: den i artikel 126 omhandlede periode.«

14 Udtrædelsesaftalens anden del, der har overskriften »Borgerrettigheder«, består af dennes artikel 9-39. Aftalens artikel 9, litra c) og d), bestemmer:

»I denne del, og uden at det berører afsnit III, forstås ved:

[…]

c) »værtsland«:
   i) for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, Det Forenede Kongerige, hvis de inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret til ophold der i overensstemmelse med EU-retten og derefter fortsat opholder sig der
   ii) for så vidt angår statsborgere i Det Forenede Kongerige og deres familiemedlemmer, den medlemsstat, hvor de inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret til ophold i overensstemmelse med EU-retten og derefter fortsat opholder sig

d) »arbejdsland«
   i) for så vidt angår unionsborgere, Det Forenede Kongerige, hvis de inden overgangsperiodens udløb udøvede en økonomisk aktivitet som grænsearbejdere der og derefter fortsat gør det
   ii) for så vidt angår statsborgere i Det Forenede Kongerige, en medlemsstat, hvor de inden overgangsperiodens udløb udøvede en økonomisk aktivitet som grænsearbejdere og derefter fortsat gør det.«

15 Aftalens artikel 10 med overskriften »Personelt anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Denne del finder, uden at det berører afsnit III, anvendelse på følgende personer:

a) unionsborgere, som udøvede deres ret til ophold i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der

b) statsborgere i Det Forenede Kongerige, som udøvede deres ret til ophold i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der

[…]«

16 Udtrædelsesaftalens artikel 12 med overskriften »Ikkeforskelsbehandling« bestemmer:

»Inden for denne dels anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, jf. artikel 18, stk. 1, i TEUF, forbudt i værtslandet og i arbejdslandet over for de personer, der er omhandlet i denne aftales artikel 10.«

17 Aftalens artikel 13-39 indeholder bestemmelser, som præciserer indholdet af de rettigheder, som personer, der er omfattet af aftalens anden del, har.

18 Samme aftales artikel 126 med overskriften »Overgangsperiode« bestemmer:

»Der er en overgangs- eller gennemførelsesperiode, som starter på dagen for denne aftales ikrafttræden og slutter den 31. december 2020.«

19 Udtrædelsesaftalens artikel 127 med overskriften »Overgangsperiodens anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, finder EU-retten anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden.

Følgende bestemmelser i traktaterne og retsakter, som vedtages af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, finder dog ikke anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden:

[…]

b) artikel 11, stk. 4, [TEU], artikel 20, stk. 2, litra b), artikel 22 og artikel 24, stk. 1, [TEUF], [chartrets] artikel 39 og 40 […] samt de retsakter, der er vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

[…]

6. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, forstås enhver henvisning til medlemsstaterne i den EU-ret, som finder anvendelse i henhold til stk. 1, herunder som gennemført og anvendt af medlemsstaterne, i overgangsperioden således, at den omfatter Det Forenede Kongerige.«

20 I henhold til aftalens artikel 185 trådte aftalen i kraft den 1. februar 2020. Det fremgår i øvrigt af denne artikels fjerde afsnit, at aftalens anden del finder anvendelse fra overgangsperiodens udløb.

Fransk ret

21 Artikel 88-3 i Constitution du 4 octobre 1958 (forfatningen af 4.10.1958) i den affattelse, der følger af loi constitutionnelle nº 93-952 du 27 juillet 1993 (forfatningslov 93-952 af 27.7.1993) (JORF af 28.7.1993, s. 10600), bestemmer:

»Under forudsætning af gensidighed og i overensstemmelse med den ordning, der er fastsat i [TEU], kan valgret og valgbarhed ved kommunalvalg kun tildeles unionsborgere med bopæl i Frankrig. […]«

22 Artikel LO 227-1 i code électoral, issu de la loi organique nº 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (valglov udstedt i medfør af organisk lov 98-404 af 25.5.1998 om fastsættelse af betingelserne for anvendelsen af forfatningens artikel 88-3 om udøvelse af valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere med bopæl i Frankrig, som ikke er franske statsborgere, og om gennemførelse af direktiv 94/80/EF af 19.12.1994, herefter »valgloven«) (JORF af 26.5.1998, s. 7975), bestemmer:

»Unionsborgere med bopæl i Frankrig, som ikke er franske statsborgere, kan deltage i valget til kommunalbestyrelserne på samme vilkår som franske vælgere, jf. dog bestemmelserne i denne afdeling.

De i stk. 1 omhandlede personer anses for at have bopæl i Frankrig, hvis de har deres faktiske opholdssted i Frankrig eller har et vedvarende ophold.

[…]«

23 Valglovens artikel LO 227-2 fastsætter:

»For at kunne udøve deres stemmeret skal de i artikel LO 227-1 omhandlede personer på deres anmodning optages på en særlig valgliste.

De kan anmode om at blive registreret, hvis de har stemmeret i deres oprindelsesland, og hvis de opfylder de juridiske betingelser, bortset fra fransk statsborgerskab, for at være vælgere og blive optaget på en valgliste i Frankrig.«

24 I henhold til valglovens artikel L 16, stk. III, andet afsnit, er INSEE ansvarlig for at slette navne på afdøde vælgere og vælgere, der ikke længere har stemmeret, fra det centrale vælgerregister.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

25 EP, som er statsborger i Det Forenede Kongerige, har boet i Frankrig siden 1984 og er gift med en fransk statsborger. Hun har ikke ansøgt om eller opnået fransk statsborgerskab.

26 Efter udtrædelsesaftalens ikrafttræden den 1. februar 2020 blev EP med virkning fra denne dato slettet af valglisterne i Frankrig. Hun måtte således ikke deltage i de franske kommunalvalg, der fandt sted den 15. marts 2020.

27 Den 6. oktober 2020 indgav EP en ansøgning om på ny at blive optaget på den supplerende valgliste for ikke-franske unionsborgere.

28 Ved afgørelse af 7. oktober 2020 afslog borgmesteren i Thoux kommune (Frankrig) denne ansøgning.

29 Den 9. november 2020 anlagde EP sag ved den forelæggende ret til prøvelse af denne afgørelse.

30 EP har for denne ret fremhævet, at hun ikke længere har valgret eller er valgbar i Det Forenede Kongerige som følge af Det Forenede Kongeriges retsregler, hvorefter en statsborger i denne stat, som har haft bopæl i udlandet i mere end 15 år, ikke længere har ret til at deltage i valg i denne stat (herefter »15-årsreglen«).

31 EP befinder sig således i en anden situation end den, med hensyn til hvilken Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) har fastslået, at fortabelsen af unionsborgerskabet ikke udgør et uforholdsmæssigt indgreb i den berørte persons borgerlige og politiske rettigheder, når den pågældende har kunnet stemme ved folkeafstemningen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen og ved parlamentsvalget, der i 2019 blev afholdt i denne stat. Dette er imidlertid ikke tilfældet for EP's vedkommende.

32 Ifølge EP kan fortabelsen af status som unionsborger, som er sikret ved artikel 20 TEUF, ikke være en automatisk følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen. EP har tilføjet, at dette tab er i strid med retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, samt at det ligeledes udgør en forskelsbehandling af unionsborgere og en tilsidesættelse af hendes ret til fri bevægelighed.

33 Borgmesteren i Thoux kommune har anført, at de gældende nationale bestemmelser ikke tillader, at EP optages på valglisterne.

34 Préfet du Gers har nedlagt påstand om frifindelse. Préfet du Gers er navnlig af den opfattelse, at Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har medført, at statsborgere i denne stat mistede valgret og valgbarhed ved kommunale valg og europæiske valg, der afholdes i Frankrig, og følgelig, at statsborgere fra Det Forenede Kongerige, såsom EP, der ikke også er franske statsborgere, automatisk blev slettet fra de supplerende valglister af INSEE.

35 Den forelæggende ret har fremhævet, at EP fuldstændig er blevet frataget sin stemmeret til valg i Det Forenede Kongerige på grund af 15-årsreglen, og at EP i henhold til bestemmelserne i udtrædelsesaftalens artikel 127 ligeledes har mistet valgretten ved valg til Europa-Parlamentet på samme måde som til kommunale valg i Frankrig.

36 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at anvendelsen af aftalens bestemmelser på EP indebærer et uforholdsmæssigt indgreb i hendes grundlæggende stemmeret.

37 På denne baggrund har tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch, Frankrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 50 [TEU] og [udtrædelsesaftalen] fortolkes således, at unionsborgerskabet fratages de [statsborgere i Det Forenede Kongerige], som inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret til fri bevægelighed og til frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, navnlig de britiske statsborgere, som har boet på en medlemsstats område i over [15] år og været undergivet [Det Forenede Kongeriges] såkaldte »15-årsregel«, der fratager dem deres stemmeret?

2) Skal udtrædelsesaftalens artikel 2, 3, 10, 12 og 127, sammenholdt med [sjette afsnit] i præamblen hertil og artikel 18 [TEUF], 20 [TEUF] og 21 [TEUF], i bekræftende fald anses for at have tilladt disse [statsborgere i Det Forenede Kongerige], uden undtagelse, at bevare den ret til unionsborgerskabet, som de nød inden deres lands udtræden af [Den Europæiske Union]?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, er udtrædelsesaftalen da delvist ugyldig, for så vidt som den tilsidesætter de principper, der danner grundlag for Den Europæiske Unions identitet, og især artikel 18 [TEUF], 20 [TEUF] og 21 [TEUF], men også [chartrets] artikel 39 og [40] […], og tilsidesætter den da proportionalitetsprincippet, for så vidt som den ikke indeholder bestemmelser, som kan tillade de nævnte britiske statsborgere, uden undtagelse, at bevare disse rettigheder?

4) Er udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 1, litra b), under alle omstændigheder delvist ugyldig, for så vidt som den ikke alene tilsidesætter artikel 18 [TEUF], 20 [TEUF] og 21 [TEUF], men også [chartrets] artikel 39 og 40 […], idet den fratager de unionsborgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed og til frit at etablere sig i Det Forenede Kongerige, deres valgret og valgbarhed ved kommunalvalgene i dette land, og, såfremt Retten og Domstolen anlægger den samme fortolkning heraf som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i Frankrig, omfatter en sådan tilsidesættelse da også de britiske statsborgere, som har udnyttet deres bevægelses- og etableringsfrihed på en medlemsstats område i over 15 år og været undergivet den britiske såkaldte »15-årsregel«, der således fratager dem deres stemmeret?«

Om anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

38 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. april 2022 har EP anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement.

39 Til støtte for sin anmodning har EP påberåbt sig den omstændighed, at Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) den 22. marts 2022 afsagde en dom, hvori denne ret – i en sag, der er sammenlignelig med hovedsagen, uden at afvente Domstolens dom heri – udtalte sig om konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen vedrørende status for statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har ophold i Frankrig, i forhold til EU-reglerne om unionsborgerskab. EP har ligeledes anført, at hun er uenig med generaladvokatens forslag til afgørelse fremsat den 24. februar 2022, som ydermere undlod at tage stilling til flere af hendes argumenter.

40 I denne henseende bemærkes for det første, at der i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og i procesreglementet ikke er fastsat en mulighed for, at de berørte personer, der er omfattet af denne statuts artikel 23, kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

41 For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statutten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes deltagelse. Der er således ikke tale om en udtalelse rettet til dommere eller parter, som hidrører fra en myndighed uden for Domstolen, men om en selvstændig og begrundet udtalelse, som fremsættes

offentligt af et medlem af selv samme institution. På denne baggrund kan generaladvokatens forslag til afgørelse ikke drøftes af parterne (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 21). Domstolen er øvrigt hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet disse. En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

42 Når dette er sagt, kan Domstolen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 ganske vist til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, bl.a. hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som kan have afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte.

43 I den foreliggende sag finder Domstolen imidlertid, efter at have hørt generaladvokaten, at den råder over alle de nødvendige oplysninger for at træffe afgørelse om den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse. Domstolen bemærker i øvrigt, at de forhold, som EP har påberåbt sig til støtte for anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del, herunder den påberåbte nationale afgørelse, ikke udgør nye faktiske omstændigheder, der kan have betydning for den afgørelse, den således skal træffe.

44 Det er herefter ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

45 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9 TEU og 50 TEU samt artikel 20 TEUF – 22 TEUF, sammenholdt med udtrædelsesaftalen, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere status som unionsborgere eller nærmere bestemt valgret eller ret til valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF, herunder når de i medfør af lovgivningen i den stat, hvori de er statsborgere, ligeledes har mistet deres valgret ved valg, der afholdes af denne sidstnævnte stat.

46 I denne henseende skal det for det første fremhæves, at unionsborgerskabet kræver, at den pågældende er statsborger i en medlemsstat.

47 I henhold til artikel 9 TEU og artikel 20, stk. 1, TEUF skal unionsborgere nemlig være statsborgere i en medlemsstat. Det fremgår desuden af disse bestemmelser, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

48 Ved artikel 9 TEU og artikel 20 TEUF har traktaternes ophavsmænd således indført en uadskillelig og eksklusiv forbindelse mellem besiddelsen af statsborgerskab i en medlemsstat og erhvervelsen, men ligeledes bevarelsen af status som unionsborger.

49 Det er i dette perspektiv, at Domstolen har fastslået, at artikel 20 TEUF tillægger enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab, hvis formål i henhold til fast retspraksis er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

50 Artikel 20, stk. 2, TEUF samt artikel 21 TEUF og 22 TEUF knytter en række rettigheder til status som unionsborger. Unionsborgerskabet giver navnlig enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i EUF-traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

51 Hvad navnlig angår unionsborgere, der har ophold i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, omfatter disse rettigheder i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF valgret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har ophold, på samme betingelser som statsborgere i denne sidstnævnte medlemsstat. Chartrets artikel 40 anerkender ligeledes denne rettighed. Ingen af disse bestemmelser fastsætter derimod den nævnte rettighed for tredjelandsstatsborgere.

52 Således som Europa-Kommissionen har anført, kan den omstændighed, at en borger – når den stat, hvori vedkommende er statsborger, tidligere var medlemsstat – har udøvet sin ret til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område, følgelig ikke give vedkommende adgang til at bevare sin status som unionsborger og alle de rettigheder, der i henhold til EUF-traktaten er knyttet hertil, hvis den pågældende person efter vedkommendes oprindelsesstats udtræden af Unionen ikke længere er statsborger i en medlemsstat.

53 Hvad for det andet angår konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen for statsborgere i denne stat skal det bemærkes, at artikel 50, stk. 1, TEU bestemmer, at enhver medlemsstat i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser kan beslutte at udtræde af Unionen. Heraf følger, at den pågældende medlemsstat ikke er forpligtet til at træffe sin beslutning i samråd med de øvrige medlemsstater eller med EU-institutionerne. Beslutningen om at udtræde beror udelukkende på denne medlemsstats vilje, under iagttagelse af dens forfatningsmæssige bestemmelser, og afhænger dermed udelukkende af denne medlemsstats suveræne valg (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 50).

54 Således som Domstolen har fastslået, fastsætter artikel 50, stk. 2 og 3, TEU den procedure, der skal følges, hvis en medlemsstat beslutter at udtræde, hvilket for det første omfatter en meddelelse til Det Europæiske Råd om beslutningen om at udtræde, for det andet forhandling og indgåelse af en aftale om de nærmere bestemmelser for denne udtræden under hensyn til de fremtidige forbindelser mellem den pågældende stat og Unionen og for det tredje selve denne udtræden af Unionen på datoen for den nævnte aftales ikrafttræden eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger, to år efter meddelelsen til Det Europæiske Råd, medmindre sidstnævnte efter aftale med den pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutter at forlænge denne frist (dom af 16.11.2021, Governor of Cloverhill Prison m.fl., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

55 I medfør af artikel 50, stk. 3, TEU ophørte traktaterne følgelig med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige den 1. februar 2020, hvor udtrædelsesaftalen trådte i kraft, således at denne stat siden denne dato ikke længere har været en medlemsstat (jf. i denne retning kendelse af 16.6.2021, Sharpston mod Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, C-685/20 P, EU:C:2021:485, præmis 53).

56 Følgelig har statsborgere i Det Forenede Kongerige siden den 1. februar 2020 ikke længere været statsborgere i en medlemsstat, men statsborgere i et tredjeland.

57 Som det fremgår af nærværende doms præmis 46-51, udgør besiddelsen af statsborgerskab i en medlemsstat imidlertid en nødvendig betingelse for, at en person kan opnå og bevare sin status som unionsborger og fuldt ud nyde godt af de rettigheder, der er knyttet til denne. Fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat medfører således for den pågældende person, at vedkommende automatisk mister sin status som unionsborger.

58 Under disse omstændigheder har Det Forenede Kongeriges statsborgere, som siden den 1. februar 2020 har været tredjelandsstatsborgere, fra denne dato mistet deres status som unionsborgere. Følgelig har de i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF ikke længere valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat. Det er i denne henseende uden betydning, at Det Forenede Kongeriges statsborgere forinden har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat.

59 Hvad angår den forelæggende rets betænkeligheder med hensyn til de, ifølge denne ret, uforholdsmæssige konsekvenser, som fortabelsen af unionsborgerskabet indebærer for en statsborger i Det Forenede Kongerige, såsom EP, som i øvrigt i medfør af 15-årsreglen er frataget valgretten i Det Forenede Kongerige, skal det for det første præciseres, at fortabelsen af status som unionsborger, og følgelig fortabelsen af valgret og valgbarhed ved de kommunale valg i denne statsborgers bopælsmedlemsstat, således som generaladvokaten har anført i punkt 42 i forslaget til afgørelse, er en automatisk følge alene af den beslutning, som Det Forenede Kongerige traf suverænt, om at udtræde af Unionen i henhold til artikel 50, stk. 1, TEU.

60 Hvad for det andet angår 15-årsreglen er den udtryk for, at der er foretaget et valg i valglovgivningen af denne tidligere medlemsstat, som nu er tredjestat.

61 Under disse omstændigheder kan hverken medlemsstaternes kompetente myndigheder eller deres retsinstanser være forpligtede til at foretage en individuel prøvelse af konsekvenserne af fortabelsen af status som unionsborger for den pågældende person, under hensyn til proportionalitetsprincippet.

62 Det skal i denne henseende bemærkes, at den pågældende persons fortabelse af denne status og af stemmeretten samt af muligheden for at stille op til valg, der afholdes af bopælsmedlemsstaten, er det automatiske resultat af en tidligere medlemsstats suveræne beslutning om i medfør af artikel 50, stk. 1, TEU at udtræde af Unionen og således blive en tredjestat i forhold hertil. De sager, hvor Domstolen har fastsat en forpligtelse til at foretage en individuel prøvelse af forholdsmæssigheden af følgerne af fortabelsen af unionsborgerskabet, har imidlertid angået specifikke situationer, der er omfattet af EU-retten, hvor en medlemsstat havde frataget borgere deres statsborgerskab ved en lovgivningsmæssig foranstaltning i denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 48), eller ved en individuel afgørelse truffet af medlemsstatens kompetente myndigheder (jf. i denne retning dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42, og af 18.1.2022, Wiener

Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 74). Den retspraksis, der følger af disse forskellige domme, kan derfor ikke overføres på en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen.

63 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt udtrædelsesaftalen – efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, og dermed efter ikrafttrædelsen den 1. februar 2020 af denne aftale – indebærer, at statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten, bevarer valgretten og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat, skal det fremhæves, at intet i denne aftale gør det muligt at fastslå, at den giver disse statsborgere en sådan rettighed.

64 Det skal navnlig bemærkes, at det fremgår af fjerde afsnit i præamblen til udtrædelsesaftalen, at EU-retten i sin helhed ophører med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige alene med forbehold af de deri fastsatte bestemmelser på datoen for denne aftales ikrafttræden.

65 Hvad angår disse bestemmelser, der har til formål at muliggøre en velordnet gennemførelse af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen (jf. i denne retning dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 56), sondrer udtrædelsesaftalen mellem to perioder.

66 I henhold til udtrædelsesaftalens artikel 2, litra e), sammenholdt med artikel 126 heri, fastsætter denne aftale for det første en overgangsperiode fra den 1. februar til den 31. december 2020.

67 I denne henseende fastsætter denne aftales artikel 127, stk. 1, det princip, der ligeledes er omhandlet i ottende afsnit i aftalens præambel, hvorefter EU-retten fortsat fandt anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden. Som en undtagelse til dette princip udelukker aftalens artikel 127, stk. 1, litra b), imidlertid udtrykkeligt, at artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF samt chartrets artikel 39 og 40, dvs. bestemmelserne i den primære EU-ret vedrørende unionsborgeres valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet og kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat, kan finde anvendelse på og i Det Forenede Kongerige.

68 Som EP har gjort gældende, vedrører denne udelukkelse i henhold til udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 1, litra b), ganske vist Det Forenede Kongerige og denne stats område, således som dette er defineret i aftalens artikel 3, stk. 1, vedrørende aftalens territoriale anvendelsesområde, uden udtrykkeligt at omhandle dens statsborgere. Det må imidlertid fastslås, at den nævnte udelukkelse ligeledes finder anvendelse på statsborgere i Det Forenede Kongerige, som har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb.

69 Udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 1, skal nemlig sammenholdes med dens artikel 127, stk. 6.

70 Det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, at de EU-retlige bestemmelser, der i medfør af aftalens artikel 127, stk. 1, litra b), ikke finder anvendelse i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse heraf, skal forstås således, at de ikke omfatter Det Forenede Kongerige i deres anvendelsesområde. Blandt disse bestemmelser findes artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF samt chartrets artikel 39 og 40, der vedrører stemmeretten og retten til at stille op til valg til Europa-Parlamentet og til de kommunale valg. Denne rettighed er forbeholdt enhver unionsborger, der er bosat i en medlemsstat, hvor vedkommende ikke er statsborger, idet artikel 20, stk. 1, TEUF præciserer, at unionsborgerskab har »enhver, der er statsborger i en medlemsstat«.

71 Medlemsstaterne var følgelig ikke længere forpligtede til fra den 1. februar 2020 at sidestille statsborgere i Det Forenede Kongerige med statsborgere i en medlemsstat med henblik på anvendelsen af artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF samt chartrets artikel 39 og 40, og følgelig heller ikke til at indrømme statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har bopæl på deres område, den valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg, som i henhold til disse bestemmelser tilkommer personer, der i deres egenskab af statsborgere i en medlemsstat har status som unionsborgere.

72 Under alle omstændigheder ville en modsat fortolkning af udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 1, litra b), hvorefter anvendelsen af denne aftale skulle begrænses til Det Forenede Kongeriges område og dermed alene til de unionsborgere, der var bosiddende i denne stat i overgangsperioden, skabe en asymmetri mellem de rettigheder, som Det Forenede Kongeriges statsborgere og unionsborgere er tillagt ved denne aftale. En sådan asymmetri ville imidlertid være i strid med aftalens formål, som fremgår af sjette afsnit i præamblen hertil, og som er at sikre en gensidig beskyttelse af unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige, som har udøvet deres respektive rettigheder til fri bevægelighed inden overgangsperiodens udløb.

73 Hvad for det andet angår den periode, der begyndte ved udløbet af overgangsperioden den 1. januar 2021, fastsætter udtrædelsesaftalens anden del de regler, der har til formål gensidigt og ligeligt at beskytte situationen for unionsborgere og situationen for statsborgere i Det Forenede Kongerige, der er omhandlet i henholdsvis litra a) og litra b) i aftalens artikel 10, og som udøvede deres ret til fri bevægelighed inden overgangsperiodens udløb.

74 Disse regler, der i henhold til aftalens artikel 185, fjerde afsnit, finder anvendelse fra overgangsperiodens udløb, har, således som det er anført i nærværende doms præmis 72, til formål at sikre en gensidig beskyttelse af de unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige, der er nævnt i den foregående præmis. Disse regler vedrører i henhold til bestemmelserne i udtrædelsesaftalens artikel 13-39 opholdsretten, arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes rettigheder, erhvervsmæssige kvalifikationer og koordinering af de sociale sikringsordninger.

75 Således som det fremgår af denne aftales artikel 127, stk. 1, litra b), for så vidt angår overgangsperioden, er der – blandt de rettigheder, der specifikt er fastsat i aftalens anden del – imidlertid ingen bestemmelser om valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten for statsborgere i Det Forenede Kongerige, som udøvede deres ret til ophold i en EU-medlemsstat inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der.

76 I denne sammenhæng skal det desuden præciseres, at forbuddet i udtrædelsesaftalens artikel 12 mod al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF, i værtslandet som omhandlet i denne aftales artikel 9, litra c), og i arbejdslandet, således som defineret i aftalens artikel 9, litra d), i forhold til de personer, der er omhandlet i aftalens artikel 10, ifølge selve ordlyden af denne samme artikel 12, vedrører aftalens anden del.

77 Valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten for statsborgere i Det Forenede Kongerige som omhandlet i udtrædelsesaftalens artikel 10, litra b), er imidlertid ikke omfattet af anvendelsesområdet for denne aftales anden del. En statsborger i Det Forenede Kongerige, såsom EP, der udøvede sin ret til ophold i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der, kan således ikke

med føje påberåbe sig dette forbud mod forskelsbehandling for at gøre krav på valgret og valgbarhed ved kommunale valg i sin bopælsmedlemsstat, som vedkommende har mistet som følge af Det Forenede Kongeriges suveræne beslutning om at udtræde af Unionen.

78 I forlængelse af de ovenfor anførte betragtninger skal det med hensyn til artikel 18, stk. 1, TEUF bemærkes, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i tilfælde af en eventuel forskellig behandling af statsborgere i medlemsstater og statsborgere i tredjelande (jf. i denne retning dom af 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

79 Hvad tilsvarende angår artikel 21 TEUF bemærkes, at denne artikel i stk. 1 foreskriver, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og som det fremgår af artikel 20, stk. 1, TEUF, gælder den for enhver, der er statsborger i en medlemsstat, således at den ikke gælder for tredjelandsstatsborgere (dom af 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 41).

80 For så vidt som artikel 18, stk. 1, TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF i medfør af udtrædelsesaftalen er blevet gjort anvendelige i overgangsperioden og derefter, kan disse bestemmelser ikke, uden herved at tilsidesætte ordlyden af artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF, chartrets artikel 40 og udtrædelsesaftalens bestemmelser, fortolkes således, at de ligeledes giver statsborgere i Det Forenede Kongerige, som ikke længere er statsborgere i en medlemsstat, valgret og valgbarhed ved kommunale valg afholdt i deres bopælsmedlemsstat.

81 Artikel 18, stk. 1, TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF kan derfor ikke fortolkes således, at de forpligter medlemsstaterne til fortsat efter den 1. februar 2020 at give statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har bopæl på deres område, valgret og valgbarhed ved kommunale valg, der afholdes på dette område, og som de indrømmer unionsborgere.

82 Denne fortolkning berører ikke medlemsstaternes mulighed for, på betingelser, som de fastsætter i deres nationale lovgivning, at give valgret og valgbarhed til tredjelandsstatsborgere, der opholder sig på deres område.

83 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 9 TEU og 50 TEU samt artikel 20 TEUF – 22 TEUF, sammenholdt med udtrædelsesaftalen, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere status som unionsborgere eller nærmere bestemt valgret eller ret til valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF, herunder når de i medfør af lovgivningen i den stat, hvori de er statsborgere, ligeledes har mistet deres valgret ved valg, der afholdes af denne sidstnævnte stat.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

84 Idet det tredje og det fjerde spørgsmål vedrører gyldigheden af udtrædelsesaftalen, skal det bemærkes, at Domstolen har kompetence inden for rammerne af såvel et annullationssøgsmål som en anmodning om en præjudiciel afgørelse til at bedømme, om en international aftale, som Unionen har indgået, er forenelig med traktaterne og med de folkeretlige regler, der i henhold hertil er bindende for Unionen (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

85 Når Domstolen, som i den foreliggende sag, er blevet forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af en international aftale indgået af Unionen, skal anmodningen forstås som en henvisning til den retsakt, hvorved Unionen har indgået denne internationale aftale. Denne prøvelse af gyldigheden, som Domstolen skal foretage, kan dog vedrøre lovligheden af denne retsakt i lyset af selve indholdet af den pågældende internationale aftale (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 50 og 51).

86 Indgåelsen af udtrædelsesaftalen blev godkendt ved afgørelse 2020/135.

87 Det bemærkes ligeledes, at når de spørgsmål, der forelægges af den nationale ret, på dennes eget ansvar, vedrører gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse, medmindre navnlig kravene til indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er indeholdt i artikel 94 i Domstolens procesreglement, ikke er opfyldt, eller det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en sådan bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller problemet er af hypotetisk karakter (jf. i denne retning dom af 6.6.2019, P.M. m.fl., C-264/18, EU:C:2019:472, præmis 14 og 15).

88 Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af afgørelse 2020/135, for så vidt som udtrædelsesaftalen ikke giver unionsborgere, der har udøvet deres ret til ophold i Det Forenede Kongerige inden overgangsperiodens udløb, valgret og valgbarhed ved kommunale valg i denne stat, idet denne situation ikke har nogen forbindelse med den situation, der er omhandlet i hovedsagen. Idet chartrets artikel 39 vedrører valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet, er den heller ikke relevant for besvarelsen af det tredje og det fjerde spørgsmål, eftersom disse spørgsmål vedrører valgret og valgbarhed ved kommunale valg.

89 Disse to spørgsmål skal derfor udelukkende besvares, i det omfang de vedrører gyldigheden af afgørelse 2020/135, for så vidt som udtrædelsesaftalen ikke giver statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har udøvet deres ret til ophold i en medlemsstat inden overgangsperiodens udløb, valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.

90 På denne baggrund skal det fastslås, at den forelæggende ret med det tredje og det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om afgørelse 2020/135, henset til artikel 9 TEU, artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF samt chartrets artikel 40 og proportionalitetsprincippet, er behæftet med ugyldighed, for så vidt som udtrædelsesaftalen ikke giver statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.

91 Hvad i denne henseende for det første angår prøvelsen af gyldigheden af afgørelse 2020/135, henset til artikel 9 TEU, artikel 18 TEUF og artikel 20 TEUF – 22 TEUF samt chartrets artikel 40, fremgår det af nærværende doms præmis 55-58, at traktaterne i henhold til artikel 50, stk. 3, TEU, som følge af Det Forenede Kongeriges suveræne beslutning om at udtræde af Unionen på grundlag af artikel 50, stk. 1, TEU, er ophørt med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige på datoen for udtrædelsesaftalens ikrafttræden, dvs. den 1. februar 2020, således at statsborgere i denne stat fra denne dato ikke længere er statsborgere i en medlemsstat, men i en tredjestat. Det følger heraf, at de fra denne dato ikke længere er unionsborgere.

92 Som det fremgår af nærværende doms præmis 46-51, er det imidlertid kun unionsborgere, der i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF, artikel 22 TEUF og chartrets artikel 40 kan påberåbe sig valgretten ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.

93 Under disse omstændigheder kan afgørelse 2020/135 ikke anses for at være i strid med artikel 9 TEU, artikel 20 TEUF og 22 TEUF samt chartrets artikel 40, for så vidt som den udtrædelsesaftale, som blev godkendt herved, ikke giver statsborgere i denne tidligere medlemsstat – som nu er en tredjestat – der udøvede deres ret til ophold i en medlemsstat inden overgangsperiodens udløb, valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.

94 Det samme gør sig gældende for så vidt angår artikel 18 TEUF og 21 TEUF.

95 Hvad angår artikel 18 TEUF følger det af betragtningerne i nærværende doms præmis 78-81, at den forskelsbehandling, der følger af den udtrædelsesaftale, som blev godkendt ved denne afgørelse, mellem statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har ophold i en medlemsstat, og som siden den 1. februar 2020 ikke længere har valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat, og unionsborgere, der har en sådan ret, ikke udgør forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF.

96 Hvad angår artikel 21 TEUF følger det af betragtningerne i nærværende doms præmis 82-79, at det valg, der er taget i den udtrædelsesaftale, som blev godkendt ved denne afgørelse, om ikke efter den 1. februar 2020 at bevare valgretten og valgbarheden ved kommunale valg i en medlemsstat for statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har ophold i en medlemsstat, ikke udgør en tilsidesættelse af denne artikels stk. 1.

97 Det følger heraf, at afgørelse 2020/135 ikke kan anses for at være i strid med artikel 18 TEUF og 21 TEUF med den begrundelse, at den udtrædelsesaftale, som blev godkendt herved, ikke gav valgret og valgbarhed ved kommunale valg, der afholdes på medlemsstaternes område, til statsborgere i Det Forenede Kongerige, der fortsat opholder sig på dette område efter den 1. februar 2020.

98 Hvad for det andet angår undersøgelsen af gyldigheden af afgørelse 2020/135 i forhold til proportionalitetsprincippet skal det fremhæves, at intet i de sagsakter som Domstolen råder over, gør det muligt at fastslå, at Unionen som kontraherende part i udtrædelsesaftalen har overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser i forbindelse med varetagelsen af de eksterne forbindelser ved ikke i denne aftale i almindelighed eller i dennes artikel 127 i særdeleshed at have krævet, at der for statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, indrømmes valgret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har ophold.

99 I denne henseende råder Unionens institutioner over en stor frihed til at træffe politiske beslutninger i forbindelse med varetagelsen af de eksterne forbindelser (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, præmis 24). Under udøvelsen af deres beføjelser på dette område kan disse institutioner indgå internationale aftaler, navnlig baseret på gensidighedsprincippet og gensidigt fordelagtige aftaler. Unionens institutioner er således ikke forpligtet til ensidigt at indrømme tredjelandsstatsborgere rettigheder såsom valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten, som i øvrigt er forbeholdt unionsborgere i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF, artikel 22 TEUF og chartrets artikel 40.

100 Under disse omstændigheder kan Rådet ikke kritiseres for ved afgørelse 2020/135 at have godkendt udtrædelsesaftalen, selv om denne aftale ikke giver statsborgere i Det Forenede Kongeriges valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat, hverken i overgangsperioden eller efterfølgende.

101 Hvad for det tredje angår den omstændighed, som den forelæggende ret har henvist til, hvorefter visse statsborgere i Det Forenede Kongerige, såsom EP, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten, fratages deres stemmeret i Det Forenede Kongerige i henhold til 15-årsreglen, bemærkes, at denne omstændighed alene udspringer af en bestemmelse i et tredjelands lovgivning og ikke af EU-retten. Denne omstændighed er derfor uden betydning for bedømmelsen af gyldigheden af afgørelse 2020/135.

102 Det følger heraf, at behandlingen af det tredje og det fjerde spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2020/135.

Sagsomkostninger

103 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 9 TEU og 50 TEU samt artikel 20 TEUF – 22 TEUF, sammenholdt med aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, der blev vedtaget den 17. oktober 2019 og trådte i kraft den 1. februar 2020, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere status som unionsborgere eller nærmere bestemt valgret eller ret til valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF, herunder når de i medfør af lovgivningen i den stat, hvori de er statsborgere, ligeledes har mistet deres valgret ved valg, der afholdes af denne sidstnævnte stat.**

2) **Behandlingen af det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab.**

Underskrifter