Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 juni 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland vilka är bosatta i en medlemsstat – Artikel 9 FEU – Artiklarna 20 och 22 FEUF – Rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten – Artikel 50 FEU – Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen – Följderna av en medlemsstats utträde ur unionen – Strykning från röstlängder i bosättningsmedlemsstaten – Artiklarna 39 och 40 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Giltigheten av beslut (EU) 2020/135”

I mål C-673/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av tribunal judiciaire d’Auch (Förstainstansdomstolen i Auch, Frankrike) genom beslut av den 17 november 2020, som inkom till domstolen den 9 december 2020, i målet

EP

mot

Préfet du Gers,

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Maire de Thoux,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (referent), I. Ziemele och J. Passer samt domarna F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, N. Wahl och D. Gratsias,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

* Rättegångsspråk: franska.

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– EP, genom J. Fouchet och J.-N. Caubet-Hilloutou, avocats,

– Frankrikes regering, genom A.-L. Desjonquères, D. Dubois och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,

– Rumäniens regering, genom E. Gane och A. Wellman, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska unionens råd, genom M. Bauer, J. Ciantar och R. Meyer, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom H. Krämer, C. Giolito, E. Montaguri och A. Spina, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 februari 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 50 FEU, artiklarna 18, 20 och 21 FEUF, artiklarna 39 och 40 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 2, 3, 10, 12 och 127 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7), som antogs den 17 oktober 2019 och trädde i kraft den 1 februari 2020 (nedan kallat utträdesavtalet) samt giltigheten av detta avtal.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, EP, som är medborgare i Förenade kungariket och sedan år 1984 bosatt i Frankrike, och, å andra sidan, Préfet du Gers (prefekten i Gers, Frankrike) och Institut national de la statistique et des économiques (Insee), (Nationella institutet för statistik och ekonomiska undersökningar, Frankrike), angående beslutet att stryka EP från röstlängden i Frankrike samt beslutet att inte uppta EP på nytt i den aktuella kompletterande röstlängden.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EU- och EUF-fördragen

3 I artikel 9 FEU föreskrivs följande:

”… Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.”

4 I artikel 50 FEU föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat får i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser besluta att utträda ur unionen.

2. Den medlemsstat som beslutar att utträda ska anmäla sin avsikt till Europeiska rådet. Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen. Detta avtal ska förhandlas i enlighet med artikel 218.3 [FEUF]. Det ska ingås på unionens vägnar av [Europeiska unionens råd], som ska besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

3. Fördragen ska upphöra att vara tillämpliga på den berörda staten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter den anmälan som avses i punkt 2, om inte Europeiska rådet i samförstånd med den berörda medlemsstaten med enhällighet beslutar att förlänga denna tidsfrist.

…”

5 Artikel 18 första stycket FEUF har följande lydelse:

”Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

6 Artikel 20 FEUF har följande lydelse:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

…

b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

…”

7 Artikel 21 första stycket FEUF har följande lydelse:

”Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.”

8 Artikel 22 FEUF har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. …

2. … [V]arje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare [ska] ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. …”

Stadgan

9 I artikel 39 i stadgan, som har rubriken ”Rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.”

10 I artikel 40 i stadgan, som har rubriken ”Rösträtt och valbarhet i kommunala val”, föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.”

Utträdesavtalet

11 Genom rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 (EUT L 29, 2020, s. 1) godkändes utträdesavtalet på unionens och Europeiska atomenergigemenskapens vägnar.

12 I fjärde, sjätte och åttonde styckena i ingressen till detta avtal anges följande:

”SOM ERINRAR OM att enligt artikel 50 [FEU], jämförd med artikel 106a i Euratomfördraget, och med förbehåll för de villkor som föreskrivs i detta avtal, upphör unions- och Euratomrätten i sin helhet att vara tillämplig på Förenade kungariket från och med den dag då detta avtal träder i kraft,

…

SOM ERKÄNNER att det är nödvändigt att föreskriva ömsesidigt skydd för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket och deras familjemedlemmar, när dessa utövat rätten till fri rörlighet före en dag som fastställs i detta avtal, och att säkerställa att deras rättigheter enligt detta avtal kan göras gällande och bygger på principen om icke-diskriminering, och som även erkänner att rättigheter som härrör från socialförsäkringsperioder bör skyddas,

…

SOM BEAKTAR att det ligger i både unionens och Förenade kungarikets intresse att fastställa en övergångs- eller genomförandeperiod under vilken – trots alla följder av Förenade kungarikets utträde ur unionen när det gäller Förenade kungarikets deltagande i unionens institutioner, organ och byråer, särskilt den omständigheten att mandattiden för alla ledamöter i unionens

institutioner, organ och byråer som utnämnts, utsetts eller valts till följd av Förenade kungarikets medlemskap i unionen upphör den dag då detta avtal träder i kraft – unionsrätten, inbegripet internationella avtal, bör vara tillämplig på och i Förenade kungariket och, som allmän regel, med samma verkan som när det gäller medlemsstaterna, i syfte att undvika störningar under den tid då avtalet eller avtalen om de framtida förbindelserna förhandlas fram, …”

13 Den första delen av utträdesavtalet, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser”, innehåller artiklarna 1–8. I artikel 2 C-e i avtalet föreskrivs följande:

”I detta avtal gäller följande definitioner:

…

c) *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

d) *medborgare i Förenade kungariket*: medborgare i Förenade kungariket, enligt definitionen i den nya förklaringen från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland av den 31 december 1982 om definitionen av begreppet medborgare …, tillsammans med förklaring nr 63 fogad till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget ….

e) *övergångsperiod*: den period som anges i artikel 126.

14 Den andra delen av utträdesavtalet, med rubriken ”Medborgares rättigheter”, innehåller artiklarna 9–39. I artikel 9 c och d i utträdesavtalet föreskrivs följande:

”I denna del gäller följande definitioner, utan att det påverkar tillämpningen av avdelning III:

…

c) *värdstat:*
   i) för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar: Förenade kungariket, om de utövat sin rätt att uppehålla sig där i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter,
   ii) för medborgare i Förenade kungariket och deras familjemedlemmar: den medlemsstat i vilken de utövat sin rätt att uppehålla sig i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och i vilken de fortsätter att uppehålla sig därefter,

d) *arbetsstat:*
   i) för unionsmedborgare: Förenade kungariket, om de utövat ekonomisk verksamhet där som gränsarbetare före övergångsperiodens utgång och fortsätter att göra det därefter,
   ii) för medborgare i Förenade kungariket: en medlemsstat i vilken de utövat ekonomisk verksamhet som gränsarbetare före övergångsperiodens utgång och i vilken de fortsätter att göra det därefter, …”

15 I artikel 10 i nämnda avtal, med rubriken ”Personkrets”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av avdelning III ska denna del tillämpas på följande personer:

a) Unionsmedborgare som utövade sin rätt att uppehålla sig i Förenade kungariket i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter.

b) Medborgare i Förenade kungariket som utövade sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter.

…”

16 I artikel 12 i utträdesavtalet, med rubriken ”Icke-diskriminering”, föreskrivs följande:

”Inom tillämpningsområdet för denna del, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i den, ska all diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 18 första stycket i EUF-fördraget vara förbjuden i värdstaten och arbetsstaten med avseende på de personer som avses i artikel 10 i detta avtal.”

17 Artiklarna 13–39 i avtalet innehåller de bestämmelser där innehållet i de rättigheter som tillkommer de personer som avses i avtalets andra del preciseras.

18 I artikel 126 i utträdesavtalet, med rubriken ”Övergångsperiod”, föreskrivs följande:

”En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020.”

19 I artikel 127 i utträdesavtalet, med rubriken ”Övergångens omfattning”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

Följande bestämmelser i fördragen och i akter antagna av unionens institutioner, organ och byråer ska dock inte vara tillämpliga på och i Förenade kungariket under övergångsperioden:

…

b) artikel 11.4 [FEU], artikel 20.2 b, artikel 22 och artikel 24 första stycket [FEUF], artiklarna 39 och 40 i [stadgan] samt akter antagna med stöd av de bestämmelserna.

…

6. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska under övergångsperioden alla hänvisningar till medlemsstaterna i den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1, inbegripet såsom denna är genomförd och tillämpas av medlemsstaterna, förstås så att de inbegriper Förenade kungariket.”

20 Enligt artikel 185 i utträdesavtalet trädde detta i kraft den 1 februari 2020. Det framgår för övrigt av fjärde stycket i denna artikel att den andra delen av avtalet är tillämplig från och med övergångsperiodens utgång.

Fransk rätt

21 I artikel 88–3 i konstitutionen av den 4 oktober 1958, i dess lydelse enligt loi constitutionnelle nº 93–952 du 27 juillet 1993 (grundlagen nr 93–952 av den 27 juli 1993) (JORF av den 28 juli 1993, s. 10600), föreskrivs följande:

”Med förbehåll för ömsesidighet och på det sätt som föreskrivs i [EU-fördraget] får rösträtt och valbarhet vid kommunala val endast beviljas unionsmedborgare som är bosatta i Frankrike. …”

22 I artikel LO 227–1 i Code électoral (vallagen), som härrör från 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 (lag nr 98–404 av den 25 maj 1998 om fastställande av villkoren för tillämpning av artikel 88–3 i konstitutionen gällande möjligheten för andra unionsmedborgare än franska medborgare att utöva rösträtt samt deras valbarhet vid kommunala val och om införlivande av direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994) (JORF av den 26 maj 1998, s. 7975), föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare som är bosatta i Frankrike men som inte är franska medborgare får delta i val till kommunfullmäktige på samma villkor som franska medborgare, med förbehåll för bestämmelserna i detta avsnitt.

De medborgare som avses i det första stycket ska anses vara bosatta i Frankrike om de har sin faktiska hemvist här eller om deras vistelse här är kontinuerlig.

…”

23 I artikel LO 227–2 i Code électoral (vallagen) föreskrivs följande:

”För att kunna utöva sin rösträtt ska de personer som avses i artikel LO 227–1, på egen begäran, skrivas in i en kompletterande röstlängd.

Dessa personer kan ansöka om inskrivning om de har rösträtt i deras ursprungsstat och om de uppfyller de rättsliga villkoren, förutom franskt medborgarskap, för att vara röstberättigade och kunna skrivas in i en röstlängd i Frankrike.”

24 Enligt artikel L. 16 punkt III 2 i code électoral (vallagen) är INSEE behörig att från röstlängden stryka avlidna väljare eller sådana väljare som inte längre har rösträtt.

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

25 EP, som är medborgare i Förenade kungariket, är bosatt i Frankrike sedan år 1984 och gift med en fransk medborgare. Hon har inte ansökt om eller erhållit franskt medborgarskap.

26 Till följd av att utträdesavtalet trädde i kraft den 1 februari 2020 ströks EP från röstlängden i Frankrike med verkan från och med detta datum. Hon fick således inte längre delta i de kommunala val som ägde rum där den 15 mars 2020.

27 Den 6 oktober 2020 ingav EP en ansökan om att hon skulle upptas på nytt i den kompletterande röstlängden för unionsmedborgare som inte är franska medborgare.

28 Borgmästaren i Thoux kommun (Frankrike) avslog ansökan genom beslut av den 7 oktober 2020.

29 EP överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen den 9 november 2020.

30 Vid denna domstol har EP anfört att hon inte längre har rösträtt eller är valbar i Förenade kungariket på grund av bestämmelsen i denna stats rättsordning enligt vilken en medborgare i staten som sedan mer än 15 år är bosatt i utlandet inte längre har rätt att delta i valen i denna stat (*15 year rule*) (nedan kallad 15-årsregeln).

31 EP befinner sig således i en annan situation än den som Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) har slagit fast inte utgör ett oproportionerligt ingrepp i den berörda personens medborgerliga och politiska rättigheter vid förlust av unionsmedborgarskap, eftersom personen i det fallet kunde rösta i folkomröstningen om Förenade kungarikets utträde ur unionen och vid det parlamentsval som anordnades år 2019 i denna stat. Detta är emellertid inte den situation som EP befinner sig i.

32 Enligt EP kan förlusten av unionsmedborgarskap i den mening som avses i artikel 20 FEUF inte vara en automatisk följd av Förenade kungarikets utträde ur unionen. Hon har även anfört att denna förlust strider mot principerna om rättssäkerhet och proportionalitet. Enligt henne utgör den vidare en diskriminering mellan unionsmedborgare och ett åsidosättande av hennes rätt till fri rörlighet.

33 Borgmästaren i Thoux kommun har erinrat om att det enligt tillämpliga nationella bestämmelser inte är tillåtet att föra upp EP på röstlängden.

34 Prefekten i Gers har yrkat att talan ska ogillas. Han anser att Förenade kungarikets utträde ur unionen den 1 februari 2020 medförde att medborgarna i denna stat förlorade rösträtt och valbarhet vid de lokala och europeiska val som anordnas i Frankrike. Medborgare i Förenade kungariket, vilka inte även har franskt medborgarskap, såsom EP, ska följaktligen obligatoriskt strykas av INSEE från kompletterande röstlängder.

35 Den hänskjutande domstolen har påpekat att EP helt saknar rösträtt. Hon får nämligen inte rösta i val till Förenade kungariket på grund av 15-årsregeln och hon har, med tillämpning av artikel 127 i utträdesavtalet, även förlorat sin rösträtt i val till Europaparlamentet, liksom vid kommunala val i Frankrike.

36 Den hänskjutande domstolen anser att tillämpningen av bestämmelserna i utträdesavtalet på EP innebär ett oproportionerligt ingrepp i EP:s grundläggande rösträtt.

37 Under dessa omständigheter beslutade Tribunal judiciaire d'Auch (Förstainstansdomstolen i Auch, Frankrike) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 50 [FEU] och [utträdesavtalet] tolkas så, att de upphäver unionsmedborgarskapet för … medborgare [i Förenade kungariket] som före utgången av övergångsperioden har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i en annan medlemsstat, särskilt för de personer som bor i en annan medlemsstat sedan mer än 15 år och som omfattas av den … lag [i Förenade kungariket] som innehåller den så kallade 15-års regeln, vilket således medför att de fullständigt berövas sin rösträtt?

2) För det fall att den första frågan besvaras jakande, ska artiklarna 2, 3, 10, 12 och 127 i utträdesavtalet, punkt 6 i ingressen till nämnda avtal samt artiklarna 18, 20 och 21 [FEUF] tillsammans tolkas så, att de tillåter sådana … medborgare [i Förenade kungariket] att, utan undantag, få behålla de rättigheter till följd unionsmedborgarskapet som de tillerkändes före deras lands utträde ur Europeiska unionen?

3) För det fall att den andra frågan besvaras nekande, är utträdesavtalet delvis ogiltigt i den mån det kränker de principer som ligger till grund för Europeiska unionens identitet, särskilt artiklarna 18, 20 och 21 [FEUF], men även artiklarna 39 och 40 i [stadgan], och strider avtalet mot proportionalitetsprincipen, i den mån det inte finns någon bestämmelse däri som gör det möjligt för sådana … medborgare [i Förenade kungariket] att få behålla dessa rättigheter utan att uteslutas?

4) Är inte artikel 127.1 b i utträdesavtalet under alla omständigheter delvis ogiltig i den mån den innebär ett åsidosättande av artiklarna 18, 20 och 21 [FEUF] samt artiklarna 39 och 40 i [stadgan], såvitt den förstnämnda artikeln innebär att unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och att fritt bosätta sig i Förenade kungariket berövas sin rösträtt och valbarhet vid kommunala val i det landet, och – om tribunalen och EU-domstolen tolkar dessa bestämmelser på samma sätt som franska Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) – ska inte denna kränkning på motsvarande sätt gälla situationen för medborgare i Förenade kungariket som, sedan mer än 15 år tillbaka, har utövat sin rätt till fri rörlighet och att fritt bosätta sig i en annan medlemsstat så att de omfattas av 15-års regeln, vilket således medför att de fullständigt berövas sin rösträtt?"

Angående begäran om att återuppta det muntliga förfarandet

38 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 15 april 2022 begärde EP att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas med tillämpning av artikel 83 i domstolens rättegångsregler.

39 Till stöd för sin begäran åberopade EP den omständigheten att Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) den 22 mars 2022 meddelade en dom i ett mål som är jämförbart med det nationella målet, utan att invänta EU-domstolens avgörande, och uttalade sig därvid om följderna av Förenade kungarikets utträde ur unionen för dess medborgares ställning i Frankrike med avseende på unionens regler om medborgarskap. EP har även uppgett att hon inte instämmer i generaladvokatens förslag till avgörande av den 24 februari 2022, där flera av hennes argument för övrigt inte bemöttes.

40 Domstolen erinrar om att det i stadgan för Europeiska unionens domstol och i rättegångsreglerna inte föreskrivs någon möjlighet för de berörda parter som avses i artikel 23 i stadgan att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

41 Vidare ska generaladvokaten, enligt artikel 252 andra stycket FEUF, vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver dennes deltagande. Det rör sig således inte om ett yttrande riktat till domare eller parter som härrör från en myndighet utanför domstolen, utan om en enskild, motiverad och offentligt formulerad ståndpunkt från en av institutionens medlemmar. Generaladvokatens förslag till avgörande kan under dessa

omständigheter inte avhandlas av parterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 21). Domstolen är inte bunden av vare sig förslaget till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för generaladvokatens förslag. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

42 Enligt artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna.

43 I förevarande fall finner domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, att den har kännedom om samtliga omständigheter som är nödvändiga för att kunna besvara förevarande begäran om förhandsavgörande. Domstolen anser för övrigt att de omständigheter som EP har anfört till stöd för sin begäran om att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, inklusive den åberopade nationella domen, inte utgör sådana nya omständigheter som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång.

44 Mot denna bakgrund saknas det anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Den första och den andra frågan

45 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 9 och 50 FEU samt artiklarna 20–22 FEUF, jämförda med utträdesavtalet, ska tolkas så, att medborgare i Förenade kungariket, som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång, sedan Förenade kungarikets utträde ur unionen den 1 februari 2020, inte längre ska tillerkännas ställning som unionsmedborgare, och enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF i synnerhet inte heller medges rösträtt eller valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, inbegripet i en sådan situation när de även, enligt lagstiftningen i den stat där de är medborgare, har berövats rätten att rösta i de val som anordnas av denna sistnämnda stat.

46 Det ska i detta avseende för det första understrykas att en förutsättning för unionsmedborgarskap är innehav av medborgarskap i en medlemsstat.

47 Enligt artikel 9 FEU och artikel 20.1 FEUF ska unionsmedborgarna vara medborgare i en medlemsstat. Det framgår dessutom av dessa bestämmelser att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

48 Genom artikel 9 FEU och artikel 20 FEUF har fördragens upphovsmän således inrättat ett oupplösligt och allenarådande band mellan innehavet av medborgarskap i en medlemsstat och förvärvet av ställningen som unionsmedborgare, men även bibehållandet av denna ställning.

49 Det är mot denna bakgrund som domstolen har slagit fast att varje person som är medborgare i en medlemsstat enligt artikel 20.1 FEUF ska vara unionsmedborgare och denna ställning ska enligt fast rättspraxis vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

50 I artiklarna 20.2 FEUF, 21 FEUF och 22 FEUF föreskrivs en rad rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K. A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

51 Vad särskilt gäller unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, omfattar dessa rättigheter, enligt artikel 20.2 b och artikel 22 FEUF, rösträtt och valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, på samma villkor som medborgarna i sistnämnda medlemsstat. Denna rättighet erkänns även i artikel 40 i stadgan. Ingen av dessa bestämmelser ger däremot tredjelandsmedborgare denna rätt.

52 Såsom kommissionen har påpekat kan den omständigheten att en enskild, under den tid när den stat i vilken han eller hon är medborgare var en medlemsstat, har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom en annan medlemsstat följaktligen inte göra det möjligt för denna person att behålla ställningen som unionsmedborgare och alla de rättigheter som följer av denna ställning enligt EUF-fördraget om vederbörande, efter utträdet av ursprungsstaten ur unionen, inte längre är medborgare i en medlemsstat.

53 Vad för det andra gäller följderna av Förenade kungarikets utträde ur unionen för medborgarna i denna stat, ska det påpekas att det i artikel 50.1 FEU anges att varje medlemsstat har rätt att, i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser, besluta att utträda ur unionen. Av detta följer att den berörda medlemsstaten inte är tvungen att fatta sitt beslut i samråd med vare sig övriga medlemsstater eller unionens institutioner. Ett beslut om utträde ska fattas av medlemsstaten ensam, i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser, och det beslutet är således uteslutande avhängigt medlemsstatens suveräna val (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 50).

54 Såsom domstolen har erinrat om föreskrivs i artikel 50.2 och 50.3 FEU ett utträdesförfarande som, för det första, innebär en anmälan till Europeiska rådet om avsikten att utträda, för det andra, framförhandlande och ingående av ett avtal där villkoren för utträde fastställs med beaktande av de framtida förbindelserna mellan den berörda staten och unionen, och för det tredje själva utträdet ur unionen vid den tidpunkt när nämnda avtal träder i kraft eller, om det inte finns något avtal, två år efter att anmälan gjordes till Europeiska rådet, om inte detta, i samförstånd med den berörda medlemsstaten, med enhällighet beslutat att förlänga denna tidsfrist (dom av den 16 november 2021, Governor of Cloverhill Prison m.fl., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

55 Fördragen har således, enligt artikel 50.3 FEU, upphört att vara tillämpliga på Förenade kungariket från och med den dag då utträdesavtalet trädde i kraft, det vill säga den 1 februari 2020, på så sätt att denna stat från och med den dagen inte längre är en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2021, Sharpston/rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punkt 53).

56 Sedan den 1 februari 2020 är medborgare i Förenade kungariket följaktligen inte längre medborgare i en medlemsstat utan i ett tredjeland.

57 Såsom framgår av punkterna 46–51 i förevarande dom, är medborgarskap i en medlemsstat ett ovillkorligt krav för att en person ska kunna förvärva och behålla ställning som unionsmedborgare och åtnjuta alla de rättigheter som tillkommer ett sådant medborgarskap. Förlust av medborgarskap i en medlemsstat innebär således att den berörda personen automatiskt förlorar sin ställning som unionsmedborgare.

58 Dessa förhållanden innebär att medborgare i Förenade kungariket sedan den 1 februari 2020 har förlorat sin ställning som unionsmedborgare, eftersom de sedan den dagen är tredjelandsmedborgare. De har följaktligen inte längre rösträtt enligt artikel 20.2 b och artikel 22 FEUF och är inte heller valbara vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta. Det saknar i detta avseende betydelse att medborgare i Förenade kungariket i ett tidigare skede har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat.

59 Vad beträffar den hänskjutande domstolens farhågor avseende följderna – som den anser är oproportionerliga – av förlusten av unionsmedborgarskap för en medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, som på grund av 15-årsregeln dessutom har förlorat sin rösträtt i Förenade kungariket, ska det erinras om att förlusten av denna ställning och följaktligen rösträtt samt valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där medborgaren är bosatt, såsom generaladvokaten framhöll i punkt 42 i sitt förslag till avgörande, uteslutande är en automatisk följd av ett beslut som Förenade kungariket suveränt har antagit om utträde ur unionen, i enlighet med artikel 50.1 FEU.

60 Vad vidare gäller 15-årsregeln, är den ett uttryck för ett beslut som nåtts av denna tidigare medlemsstat, som numera är ett tredjeland, i enlighet med dess vallagstiftning.

61 Under dessa omständigheter kan varken medlemsstaternas behöriga myndigheter eller domstolarna i dessa stater vara skyldiga att göra en individuell prövning av följderna av förlusten av ställningen som unionsmedborgare för den berörda personen mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.

62 Den berörda personens förlust av unionsmedborgarskap samt rösträtt och valbarhet vid val som anordnas i den medlemsstat där personen är bosatt är en automatisk följd av ett beslut som en tidigare medlemsstat suveränt har antagit, i enlighet med artikel 50.1 FEU, om utträde ur unionen och om att bli ett tredjeland i förhållande till denna union. De mål i vilka EU-domstolen har slagit fast att det föreligger en skyldighet att genomföra en individuell prövning mot bakgrund av proportionalitetsprincipen har emellertid beskaffenhet av enskilda fall, som omfattas av unionsrätten, då en medlemsstat har fråntagit enskilda deras medborgarskap med tillämpning av lagstiftning i den medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 48) eller individuella beslut som fattats av behöriga myndigheter i denna medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42, och dom av den 18 januari 2022,

Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 74). Den rättspraxis som följer av dessa olika domar kan således inte överföras på en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen.

63 Vad för det tredje gäller frågan huruvida utträdesavtalet, efter Förenade kungarikets utträde ur unionen och således även efter ikraftträdandet av detta avtal den 1 februari 2020, innebär att rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten bibehålls för de medborgare i Förenade kungariket som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt i enlighet med unionsrätten att bosätta sig i en medlemsstat, ska det understrykas att inget i avtalet gör det möjligt att konstatera att dessa medborgare skulle ha någon sådan rätt.

64 Det ska särskilt påpekas att enligt fjärde stycket i ingressen till utträdesavtalet upphör unionsrätten i sin helhet att vara tillämplig på Förenade kungariket från och med den dag då detta avtal träder i kraft, med förbehåll för de villkor som föreskrivs i detta avtal.

65 Vad gäller detta förfarande, vars syfte är att se till att Förenade kungarikets utträde ur unionen kan äga rum under ordnade förhållanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 56), görs i utträdesavtalet åtskillnad mellan två tidsperioder.

66 För det första föreskrivs i artikel 2 e i utträdesavtalet, jämförd med artikel 126 i samma avtal, en övergångsperiod, från den 1 februari till den 31 december 2020.

67 I artikel 127.1 i avtalet anges den princip som även avses i åttonde stycket i ingressen till avtalet, enligt vilken unionsrätten förblev tillämplig på Förenade kungariket och i denna stats territorium under övergångsperioden. Enligt artikel 127.1 b i utträdesavtalet utesluts emellertid uttryckligen, genom undantag från denna princip, tillämpningen av artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artiklarna 39 och 40 i stadgan på Förenade kungariket och i denna stats territorium. Med andra ord är tillämpningen av de bestämmelser i unionens primärrätt som avser rösträtt och unionsmedborgarnas valbarhet till Europaparlamentet och vid kommunala val i deras bosättningsmedlemsstat utesluten.

68 Såsom EP har gjort gällande gäller detta undantag enligt artikel 127.1 b i utträdesavtalet Förenade kungariket och denna stats territorium, såsom detta har definierats i artikel 3.1 i avtalet, gällande dess territoriella tillämpningsområde, utan att uttryckligen avse Förenade kungarikets medborgare. Detta undantag ska emellertid även anses vara tillämpligt på medborgare från Förenade kungariket som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat, i enlighet med unionsrätten, före övergångsperiodens utgång.

69 Artikel 127.1 i utträdesavtalet ska nämligen tolkas mot bakgrund av punkt 6 i samma artikel.

70 Det framgår av den sistnämnda bestämmelsen att de unionsbestämmelser som inte är tillämpliga enligt artikel 127.1 b i avtalet ska – i samband med medlemsstaternas genomförande och tillämpning av dem – förstås så, att de inte omfattar Förenade kungariket. Bland dessa bestämmelser återfinns artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artiklarna 39 och 40 i stadgan, vilka avser rösträtt och valbarhet såväl vid val till Europaparlamentet som vid kommunala val. Denna rätt är förbehållen varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där vederbörande inte är medborgare. I artikel 20.1 FEUF anges nämligen att ”Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare”.

71 Medlemsstaterna var följaktligen inte längre skyldiga att från och med den 1 februari 2020 likställa medborgare i Förenade kungariket med medborgare i en medlemsstat vid tillämpningen av artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artiklarna 39 och 40 i stadgan. De var således inte heller skyldiga att tillerkänna medborgare i Förenade kungariket som är bosatta inom deras territorium den rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val som enligt dessa bestämmelser tillkommer personer som i egenskap av medborgare i en medlemsstat är unionsmedborgare.

72 En motsatt tolkning av artikel 127.1 b i utträdesavtalet, som skulle innebära att dess tillämpning begränsas till Förenade kungarikets territorium och således endast till unionsmedborgare som var bosatta i den staten under övergångsperioden, skulle under alla omständigheter skapa en asymmetri mellan de rättigheter som enligt utträdesavtalet tillerkänns medborgarna i Förenade kungariket och de rättigheter som unionsmedborgarna har enligt detta avtal. En sådan asymmetri skulle strida mot syftet med nämnda avtal, vilket anges i sjätte stycket i ingressen till avtalet, att säkerställa ett ömsesidigt skydd för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket, när dessa utövat sina respektive rättigheter till fri rörlighet före övergångsperiodens utgång.

73 Vad för det andra gäller den period som inleddes vid utgången av övergångsperioden den 1 januari 2021 föreskrivs i den andra delen i utträdesavtalet regler som syftar till att på ett ömsesidigt och jämlikt sätt skydda situationen för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket, vilka avses i artikel 10 a respektive 4.1 b i detta avtal och som har utövat sin rätt till fri rörlighet före övergångsperiodens utgång.

74 Dessa regler, som enligt artikel 185 fjärde stycket i utträdesavtalet ska tillämpas från och med övergångsperiodens slut, har, såsom det erinrats om i punkt 72 ovan, till syfte att säkerställa ett ömsesidigt skydd för sådana unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket som avses i föregående punkt. Enligt bestämmelserna i artiklarna 13–39 i utträdesavtalet avser dessa regler uppehållsrätt, anställdas och egenföretagares rättigheter, yrkeskvalifikationer och samordning av de sociala trygghetssystemen.

75 I likhet med vad som anges i artikel 127.1 b i avtalet med avseende på övergångsperioden ingår emellertid inte, bland de rättigheter som särskilt föreskrivs i den andra delen av avtalet, rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten för medborgare i Förenade kungariket som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat i unionen före övergångsperiodens utgång och som därefter fortsätter att vara bosatta där.

76 Förbudet i artikel 12 i utträdesavtalet mot all diskriminering på grund av nationalitet, i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF, i värdstaten, i den mening som avses i artikel 9 c i avtalet, och i arbetsstaten, såsom denna definieras i artikel 9 d i avtalet, avseende de personer som omfattas av artikel 10 i avtalet, gäller dessutom, enligt själva ordalydelsen i artikel 12 i avtalet, den andra delen av detta avtal.

77 Den rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten för sådana medborgare i Förenade kungariket som avses i artikel 10 b i utträdesavtalet omfattas emellertid inte av tillämpningsområdet för den andra delen av detta avtal. En medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och som därefter fortsätter att vara bosatt där, kan således inte

med framgång åberopa detta förbud mot diskriminering för att göra gällande rösträtt och valbarhet vid kommunala val i sin bosättningsmedlemsstat, vilket hon har berövats till följd av Förenade kungarikets suveräna beslut att utträda ur unionen.

78 Som en fortsättning till ovanstående överväganden ska det även erinras om att artikel 18 första stycket FEUF inte är tillämplig i fall då medborgare i medlemsstaterna eventuellt särbehandlas i förhållande till medborgare från tredjeland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

79 På samma sätt föreskrivs i artikel 21.1 FEUF att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Artikeln är, såsom följer av artikel 20.1 FEUF, tillämplig på varje person som är medborgare i en medlemsstat. Följaktligen är den inte tillämplig på en tredjelandsmedborgare (dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 41).

80 I den mån som artikel 18 första stycket FEUF och artikel 21 första stycket FEUF har gjorts tillämpliga genom utträdesavtalet under övergångsperioden och dessa bestämmelser följaktligen inte, utan att ordalydelsen i artiklarna 20.2 b och 22 FEUF, artikel 40 i stadgan och bestämmelserna i utträdesavtalet, tolkas så, att de även ger medborgare i Förenade kungariket som inte längre är medborgare i någon medlemsstat, rösträtt och valbarhet i kommunala val som anordnas av den medlemsstat där de är bosatta.

81 Artikel 18 första stycket FEUF och artikel 21 första stycket FEUF kan således inte tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att efter den 1 februari 2020 fortsätta att tillerkänna medborgare i Förenade kungariket som är bosatta inom deras territorium rösträtt och valbarhet vid kommunala val som anordnas på detta territorium, på samma sätt som detta medges unionsmedborgare.

82 Denna tolkning påverkar inte medlemsstaternas möjlighet att, i enlighet med de villkor som de fastställer i sin nationella rätt, bevilja tredjelandsmedborgare som är bosatta på deras territorium rösträtt och valbarhet.

83 Av samtliga ovanstående överväganden följer att den första och andra frågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 9 och 50 FEU samt artiklarna 20–22 FEUF, jämförda med utträdesavtalet, ska tolkas så, att sedan Förenade kungarikets utträde ur unionen, den 1 februari 2020, ska medborgare i denna stat som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat utgång inte längre tillerkännas ställning som unionsmedborgare och de kan i synnerhet inte längre enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF tillerkännas rösträtt eller valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, inbegripet i en sådan situation när de även, enligt lagstiftningen i den stat där de är medborgare, har berövats rätten att rösta i de val som anordnas av denna sistnämnda stat.

Den tredje och den fjärde frågan

84 I den mån den tredje och den fjärde frågan rör frågan huruvida utträdesavtalet är giltigt kan det påpekas att domstolen är behörig att, inom ramen såväl för en talan om ogiltigförklaring som för en begäran om förhandsavgörande, pröva huruvida ett internationellt avtal som ingåtts av

unionen är förenligt med fördragen och med de regler i internationell rätt som i enlighet med dessa binder unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

85 I ett fall som det förevarande, där domstolen har att pröva en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av ett internationellt avtal som ingåtts av unionen, ska begäran följaktligen förstås så, att den avser den rättsakt genom vilken unionen ingått ett sådant avtal. Den kontroll av giltigheten som domstolen har att genomföra i ett sådant sammanhang kan emellertid avse denna rättsakts lagenlighet med beaktande av det aktuella internationella avtalets innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkterna 50 och 51).

86 Ingåendet av utträdesavtalet godkändes genom beslut 2020/135.

87 EU-domstolen är i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen, på eget ansvar, avser giltigheten av en unionsbestämmelse, såvida inte de villkor som rör innehållet i begäran om förhandsavgörande och som föreskrivs i artikel 94 i domstolens rättegångsregler inte har iakttagits eller när det är uppenbart att den tolkning eller bedömning av giltigheten av en unionsbestämmelse som begärts av den nationella domstolen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågan är hypotetisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juni 2019, P. M. m.fl., C-264/18, EU:C:2019:472, punkterna 14 och 15).

88 Detta är emellertid fallet i förevarande mål i den mån den hänskjutande domstolen har frågat EU-domstolen om giltigheten av beslut 2020/135 i den del unionsmedborgare som har utövat sin rätt att bosätta sig i Förenade kungariket före utgången av övergångsperioden, enligt utträdesavtalet, inte tillerkänns någon rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i denna stat. Denna situation har nämligen inget samband med omständigheterna i det nationella målet. Eftersom artikel 39 i stadgan avser rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet, är den inte heller relevant för att besvara den tredje och den fjärde frågan. Frågorna gäller nämligen rösträtt och valbarhet vid kommunala val.

89 Dessa frågor ska följaktligen besvaras endast i den mån de avser giltigheten av beslut 2020/135 i den del som utträdesavtalet innebär att medborgare i Förenade kungariket som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat inte tillerkänns rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta.

90 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida beslut 2020/135 är ogiltigt, med hänsyn till artikel 9 FEU, artiklarna 18, 20 och 21 FEUF, samt artikel 40 i stadgan och proportionalitetsprincipen, i den mån som utträdesavtalet innebär att medborgare i Förenade kungariket som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat inte tillerkänns rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta.

91 Vad för det första gäller prövningen av giltigheten av beslut 2020/135 med hänsyn till artikel 9 FEU, artiklarna 18 och 20-22 FEUF samt artikel 40 i stadgan, har det i punkterna 55–58 i förevarande dom erinrats om att till följd av Förenade kungarikets suveräna beslut att utträda ur unionen med stöd av artikel 50.1 FEU, har fördragen, enligt artikel 50.3 FEU, upphört att vara tillämpliga på Förenade kungariket, från och med den dagen då utträdesavtalet trädde i kraft, den

1 februari 2020. Medborgarna i Förenade kungariket har således inte längre, efter detta datum, ställning som medborgare i en medlemsstat utan har numera ställning som medborgare i tredjeland. Härav följer att de sedan nämnda datum inte längre är unionsmedborgare.

92 Såsom framgår av punkterna 46–51 ovan är det emellertid endast unionsmedborgare som med stöd av artikel 20.2 b FEUF och artikel 22 i stadgan kan göra anspråk på rätten att rösta i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta.

93 Under dessa omständigheter kan beslut 2020/135 inte anses strida mot artikel 9 FEU, artiklarna 20 och 22 FEUF eller artikel 40 i stadgan, i den del medborgare i denna tidigare medlemsstat, som numera är ett tredjeland, vilka, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat enligt det utträdesavtal som godkändes genom detta beslut inte tillerkänns rösträtt och valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta.

94 Detsamma gäller artiklarna 18 och 21 FEUF.

95 Vad beträffar artikel 18 FEUF framgår det av övervägandena i punkterna 78–81 ovan att den skillnad i behandling som följer av det utträdesavtal som godkändes genom detta beslut mellan medborgare i Förenade kungariket som är bosatta i en medlemsstat och som sedan den 1 februari 2020 inte längre har rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, och unionsmedborgare som har en sådan rätt, inte utgör någon diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF.

96 När det gäller artikel 21 FEUF framgår det av övervägandena i punkterna 79–82 ovan att det val som gjorts att efter den 1 februari 2020 inte låta rösträtt och valbarhet i kommunala val i en medlemsstat kvarstå för medborgare i Förenade kungariket som är bosatta i en medlemsstat, vilket avspeglas i det utträdesavtal som godkändes genom detta beslut, inte utgör ett åsidosättande av punkt 1 i denna artikel.

97 Härav följer att beslut 2020/135 inte kan anses strida mot artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF av det skälet att rösträtt och valbarhet vid kommunala val som anordnas på medlemsstaternas territorium enligt det utträdesavtal som godkändes genom detta beslut inte föreskrivs till förmån för medborgare i Förenade kungariket som fortsätter att vara bosatta där efter den 1 februari 2020.

98 Vad för det andra gäller prövningen av giltigheten av beslut 2020/135 mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, erinrar domstolen om att det inte finns några uppgifter i handlingarna i målet som tyder på att unionen, i egenskap av avtalsslutande part i utträdesavtalet, skulle ha överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid upprätthållandet av sina yttre förbindelser genom att i detta avtal i allmänhet, eller i artikel 127 i avtalet i synnerhet, inte, i den medlemsstat där de är bosatta, kräva rösträtt eller valbarhet vid kommunala val för medborgare i Förenade kungariket som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat.

99 Unionens institutioner har stora befogenheter när politiska beslut antas på området för yttre förbindelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, punkt 24). Institutioner får, när de utövar sina befogenheter på detta område, ingå internationella avtal som bland annat grundar sig på principen om ömsesidighet och ömsesidiga fördelar. De är således inte skyldiga att ensidigt bevilja

tredjelandsmedborgare sådana rättigheter som rösträtt och valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där dessa medborgare är bosatta. Dessa rättigheter är förbehållna unionsmedborgare enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artikel 40 i stadgan.

100 Under dessa omständigheter kan rådet inte klandras för att genom beslut 2020/135 ha godkänt utträdesavtalet, trots att medborgare i Förenade kungariket enligt detta avtal inte tillerkänns rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, vare sig under övergångsperioden eller därefter.

101 Vad för det tredje gäller den omständigheten, som har åberopats av den hänskjutande domstolen, att vissa medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång, berövas sin rösträtt i Förenade kungariket med tillämpning av 15-årsregeln, påpekar domstolen att denna omständighet endast har sin grund i en bestämmelse i ett tredjelands lagstiftning och inte i unionsrätten. Denna 15-årsregel är således inte relevant för bedömningen av giltigheten av beslut 2020/135.

102 Av detta följer att det vid prövningen av den tredje och den fjärde frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av beslut 2020/135.

Rättegångskostnader

103 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 9 och 50 FEU samt artiklarna 20–22 FEUF, jämförda med avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, som antogs den 17 oktober 2019 och trädde i kraft den 1 februari 2020, ska tolkas så, att sedan Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur unionen, den 1 februari 2020, ska medborgare i denna stat som, före övergångsperiodens utgång, utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat inte längre tillerkännas ställning som unionsmedborgare och de kan i synnerhet inte längre enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF tillerkännas rösträtt eller valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, inbegripet i en sådan situation när de även, enligt lagstiftningen i den stat där de är medborgare, har berövats rätten att rösta i de val som anordnas av denna sistnämnda stat.**

2) **Vid prövningen av den tredje och den fjärde frågan har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen.**

Underskrifter