ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

9 juni 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Unieburgerschap – In een lidstaat verblijvende onderdaan van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland – Artikel 9 VEU – Artikelen 20 en 22 VWEU – Actief en passief stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf – Artikel 50 VEU – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie – Gevolgen van de terugtrekking van een lidstaat uit de Unie – Schrapping van de kiezerslijsten in de lidstaat van verblijf – Artikelen 39 en 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Geldigheid van besluit (EU) 2020/135”

In zaak C-673/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal judiciaire d’Auch (rechter in eerste aanleg Auch, Frankrijk) bij beslissing van 17 november 2020, ingekomen bij het Hof op 9 december 2020, in de procedure

EP

tegen

Préfet du Gers,

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

in tegenwoordigheid van:

Maire de Thoux,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (rapporteur), I. Ziemele en J. Passer, kamerpresidenten, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, N. Wahl en D. Gratsias, rechters,

advocaat-generaal: A. M. Collins,

* Procestaal: Frans.

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– EP, vertegenwoordigd door J. Fouchet en J.-N. Caubet-Hilloutou, advocaten,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, D. Dubois en T. Stéhelin als gemachtigden,

– de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Gane en A. Wellman als gemachtigden,

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Ciantar, R. Meyer en M. Bauer als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito en A. Spina als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 februari 2022,

het navolgende

Arrest

1 Het prejudiciële verzoek heeft betrekking op de uitlegging van artikel 50 VEU, de artikelen 18, 20 en 21 VWEU, de artikelen 39 en 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), de artikelen 2, 3, 10, 12 en 127 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 7), zoals vastgesteld op 17 oktober 2019 en in werking getreden op 1 februari 2020 (hierna: „terugtrekkingsakkoord”), en op de geldigheid van dit akkoord.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds EP, een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die sinds 1984 in Frankrijk verblijft, en anderzijds de préfet du Gers (Frankrijk) en het Institut national de la statistique et des études économiques (nationaal instituut voor de statistiek en economische studies) (hierna: „INSEE”, Frankrijk) naar aanleiding van de schrapping van EP van de kiezerslijsten in Frankrijk en de weigering om haar opnieuw in te schrijven op de desbetreffende speciale kiezerslijst.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

VEU en VWEU

3 Artikel 9 VEU bepaalt:

„[…] Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan."

4 Artikel 50 VEU bepaalt:

„1. Een lidstaat kan overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen besluiten zich uit de Unie terug te trekken.

2. De lidstaat die besluit zich terug te trekken, geeft kennis van zijn voornemen aan de Europese Raad. In het licht van de richtsnoeren van de Europese Raad sluit de Unie na onderhandelingen met deze staat een akkoord over de voorwaarden voor zijn terugtrekking, waarbij rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van die staat met de Unie. Over dat akkoord wordt onderhandeld overeenkomstig artikel 218, lid 3, [VWEU]. Het akkoord wordt namens de Unie gesloten door de Raad [van de Europese Unie], die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, na goedkeuring door het Europees Parlement.

3. De Verdragen zijn niet meer van toepassing op de betrokken staat met ingang van de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord of, bij gebreke daarvan, na verloop van twee jaar na de in lid 2 bedoelde kennisgeving, tenzij de Europese Raad met instemming van de betrokken lidstaat met eenparigheid van stemmen tot verlenging van deze termijn besluit.

[…]"

5 Artikel 18, eerste alinea, VWEU luidt als volgt:

„Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden."

6 Artikel 20 VWEU bepaalt:

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

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

[…]

b) het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat."

7 Artikel 21, lid 1, VWEU bepaalt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

8 Artikel 22 VWEU bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, bezit het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. […]

2. […] [I]edere burger van de Unie die verblijft houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, [heeft] het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. […]"

Handvest

9 Artikel 39 van het Handvest, dat het opschrift „Actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement" draagt, bepaalt in lid 1:

„Iedere burger van de Unie heeft actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijf houdt, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat."

10 Artikel 40 van het Handvest, met het opschrift „Actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen", bepaalt het volgende:

„Iedere burger van de Unie heeft actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijf houdt, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat."

Terugtrekkingsakkoord

11 Het Terugtrekkingsakkoord is namens de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie goedgekeurd bij besluit (EU) 2020/135 van de Raad van 30 januari 2020 betreffende de sluiting van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 1).

12 De vierde, de zesde en de achtste overweging van de preambule van dit akkoord luiden als volgt:

„ERAAN HERINNEREND dat ingevolge artikel 50 VEU, juncto artikel 106 bis van het Euratom-Verdrag en onverminderd de in dit akkoord neergelegde regelingen, het recht van de Unie en van Euratom in zijn geheel niet langer op het Verenigd Koninkrijk van toepassing is met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit akkoord,

[…]

ERKENNEND dat het nodig is burgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, alsook hun respectieve familieleden wederzijds bescherming te bieden wanneer zij vóór een in dit akkoord vastgestelde datum een recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend en ervoor te zorgen dat hun rechten uit hoofde van dit akkoord afdwingbaar zijn en gebaseerd zijn op het non-discriminatiebeginsel; eveneens erkennend dat rechten uit hoofde van sociale-verzekeringstijdvakken beschermd moeten worden,

[…]

OVERWEGEND dat het in het belang van zowel de Unie als het Verenigd Koninkrijk is om een overgangs- of uitvoeringsperiode vast te stellen, tijdens welke – in weerwil van alle gevolgen van de terugtrekking uit de Unie van het Verenigd Koninkrijk wat betreft de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de instellingen, organen en instanties van de Unie, en met name de beëindiging, op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord, van de mandaten van alle leden van instellingen, organen en instanties van de Unie die benoemd, aangewezen of verkozen zijn in verband met het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Unie – het recht van de Unie, met inbegrip van internationale overeenkomsten, van toepassing dient te zijn op en in het Verenigd Koninkrijk, en zulks, in de regel, met dezelfde gevolgen als voor de lidstaten, teneinde ontwrichting in de periode waarin over het akkoord of de akkoorden over de toekomstige betrekkingen wordt onderhandeld, te voorkomen”.

13 Deel één van dit akkoord, met het opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen”, bestaat uit de artikelen 1 tot en met 8. Artikel 2, aanhef en onder c) tot en met e), van dit akkoord luidt als volgt:

„Voor de toepassing van dit akkoord wordt verstaan onder:

[…]

c) ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;

d) ‚onderdaan van het Verenigd Koninkrijk’: een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk als gedefinieerd in de Nieuwe verklaring van de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van 31 december 1982 betreffende de definitie van het woord ‚onderdanen’ juncto verklaring nr. 63 die is gehecht aan de Slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen;

e) ‚overgangsperiode’: de in artikel 126 vastgestelde periode”.

14 Deel twee van het terugtrekkingsakkoord, met het opschrift „Rechten van de burgers”, bestaat uit de artikelen 9 tot en met 39. Artikel 9, aanhef en onder c) en d), van dit akkoord bepaalt:

„Voor de toepassing van dit deel, en onverminderd titel III, wordt verstaan onder:

[…]

c) ‚gastland’:

i) met betrekking tot burgers van de Unie en hun familieleden: het Verenigd Koninkrijk wanneer zij daar voor het eind van de overgangsperiode overeenkomstig het recht van de Unie hun recht op verblijf hebben uitgeoefend en daarna hun verblijf daar voortzetten;
ii) met betrekking tot burgers van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden: de lidstaat waarin zij voor het eind van de overgangsperiode overeenkomstig het recht van de Unie hun recht op verblijf hebben uitgeoefend en waarin zij ook daarna hun verblijf voortzetten;

d) ‚land van beroepsactiviteit':
i) met betrekking tot burgers van de Unie: het Verenigd Koninkrijk wanneer zij daar voor het eind van de overgangsperiode als grensarbeider een economische activiteit hebben uitgeoefend en deze activiteit daar daarna voortzetten;
ii) met betrekking tot burgers van het Verenigd Koninkrijk: een lidstaat waarin zij voor het eind van de overgangsperiode als grensarbeider een economische activiteit hebben uitgeoefend en waarin zij deze activiteit daarna voortzetten".

15 Artikel 10 van dit akkoord, „Personele werkingssfeer", bepaalt:

„1. Onverminderd titel III is dit deel van toepassing op de volgende personen:

a) burgers van de Unie die overeenkomstig het recht van de Unie voor het eind van de overgangsperiode in het Verenigd Koninkrijk hun recht op verblijf hebben uitgeoefend en daarna hun verblijf daar voortzetten;

b) burgers van het Verenigd Koninkrijk die overeenkomstig het recht van de Unie voor het eind van de overgangsperiode in een lidstaat hun recht op verblijf hebben uitgeoefend en daar ook daarna hun verblijf voortzetten;

[…]"

16 Artikel 12 van het terugtrekkingsakkoord, „Non-discriminatie", bepaalt:

„Binnen de werkingssfeer van dit deel en onverminderd eventuele daarin vervatte specifieke bepalingen is ten aanzien van de in artikel 10 van dit akkoord bedoelde personen elke discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU, in het gastland en het land van beroepsactiviteit verboden."

17 De artikelen 13 tot en met 39 van dit akkoord omvatten de bepalingen waarin de inhoud van de rechten van de in dit tweede deel van het akkoord bedoelde personen wordt gepreciseerd.

18 Artikel 126 van dit akkoord, „Overgangsperiode", luidt als volgt:

„Op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord begint een overgangs- of uitvoeringsperiode, die eindigt op 31 december 2020."

19 Artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord, „Omvang van de overgang", bepaalt:

„1. Tenzij in dit akkoord anders is bepaald, is tijdens de overgangsperiode het recht van de Unie van toepassing op en in het Verenigd Koninkrijk.

De volgende bepalingen van de Verdragen en door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde handelingen zijn echter tijdens de overgangsperiode niet van toepassing op en in het Verenigd Koninkrijk:

[…]

b) artikel 11, lid 4, VEU, artikel 20, lid 2, onder b), artikel 22 en artikel 24, eerste alinea, VWEU, de artikelen 39 en 40 van het [Handvest], en de op basis van die bepalingen vastgestelde handelingen.

[…]

6. Tenzij anders is bepaald in dit akkoord, worden verwijzingen naar de lidstaten in het krachtens lid 1 toepasselijke recht van de Unie, met inbegrip van de wijze waarop het door de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd en toegepast, tijdens de overgangsperiode zodanig begrepen dat deze het Verenigd Koninkrijk omvatten."

20 Dit akkoord is krachtens artikel 185 ervan in werking getreden op 1 februari 2020. Voorts volgt uit de vierde alinea van dit artikel dat deel twee van dit akkoord van toepassing is vanaf het eind van de overgangsperiode.

Frans recht

21 Artikel 88-3 van de grondwet van 4 oktober 1958, in de versie die voortvloeit uit loi constitutionnelle nº 93-952 van 27 juli 1993 (JORF van 28 juli 1993, blz. 10600), luidt als volgt:

„Onder voorbehoud van wederkerigheid en overeenkomstig de bepalingen van het [VEU] kan het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen alleen worden toegekend aan burgers van de Unie die in Frankrijk verblijven. […]"

22 Artikel LO227-1 van de 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 december 1994 (JORF van 26 mei 1998, blz. 7975) (kieswet zoals die voortvloeit uit organieke wet nr. 98-404 van 25 mei 1998 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 88-3 van de grondwet betreffende de uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen door burgers van de Europese Unie die in Frankrijk verblijven maar niet de Franse nationaliteit hebben, en tot omzetting van richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994; hierna: „kieswet") bepaalt het volgende:

„Behoudens de bepalingen van deze afdeling kunnen burgers van de Europese Unie die in Frankrijk verblijven maar niet de Franse nationaliteit hebben onder dezelfde voorwaarden als Franse kiesgerechtigden aan de verkiezing van de gemeenteraad deelnemen.

De in de eerste alinea bedoelde personen worden gelijkgesteld met ingezetenen van Frankrijk indien zij daar hun werkelijke verblijfplaats hebben of indien hun verblijf ononderbroken is.

[…]"

23 Artikel LO227-2 van de kieswet bepaalt:

„Om hun kiesrecht te kunnen uitoefenen worden de in artikel LO227-1 bedoelde personen op hun verzoek op een speciale kiezerslijst ingeschreven.

Zij kunnen een verzoek tot inschrijving indienen indien zij in hun staat van herkomst kiesgerechtigd zijn en – afgezien van de Franse nationaliteit – aan de wettelijke voorwaarden voldoen om in Frankrijk kiesgerechtigd te zijn en op een kiezerslijst te worden ingeschreven."

24 Krachtens artikel L16, lid 3, tweede alinea, van de kieswet is het INSEE belast met het schrappen van de namen van overleden en niet langer kiesgerechtigde personen uit het kiezersregister.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

25 EP, een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk, woont sinds 1984 in Frankrijk en is gehuwd met een Franse onderdaan. Zij heeft niet de Franse nationaliteit aangevraagd of verkregen.

26 Als gevolg van de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord op 1 februari 2020 heeft het INSEE EP met ingang van die datum geschrapt van de kiezerslijsten in Frankrijk. Zij heeft dus niet kunnen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 15 maart 2020.

27 Op 6 oktober 2020 heeft EP verzocht om opnieuw te worden ingeschreven op de speciale kiezerslijst voor niet-Franse onderdanen van de Unie.

28 Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft de burgemeester van de gemeente Thoux (Frankrijk) dat verzoek afgewezen.

29 Op 9 november 2020 heeft EP tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

30 Ten overstaan van deze rechter betoogt EP dat zij in het Verenigd Koninkrijk niet langer het actief en passief kiesrecht geniet op grond van de naar Brits recht geldende regel dat een onderdaan van deze staat die langer dan 15 jaar in het buitenland verblijft, niet meer gerechtigd is om deel te nemen aan de verkiezingen in deze staat (hierna: „15-jaarregel").

31 EP stelt dan ook dat zij zich in een andere situatie bevindt dan die waarin de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) heeft geoordeeld dat het verlies van het burgerschap van de Unie geen onevenredige inbreuk maakt op de burgerlijke en politieke rechten van de betrokken persoon, aangezien deze persoon haar stem heeft kunnen uitbrengen in het kader van het referendum over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie en bij de in 2019 in die staat gehouden parlementsverkiezingen. Dit is echter niet het geval van EP.

32 Volgens EP kan het verlies van de in artikel 20 VWEU verankerde hoedanigheid van Unieburger geen automatisch gevolg zijn van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie. Naar haar mening is dit verlies in strijd met de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid en vormt het bovendien een discriminatie tussen Unieburgers en een inbreuk op haar recht van vrij verkeer.

33 De burgemeester van de gemeente Thoux herinnert eraan dat de toepasselijke nationale bepalingen niet toestaan dat EP op de kiezerslijsten wordt ingeschreven.

34 De préfet du Gers concludeert dat het beroep moet worden afgewezen. Hij is onder meer van mening dat de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op 1 februari 2020 ertoe heeft geleid dat de onderdanen van deze staat hun actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en de Europese verkiezingen in Frankrijk hebben verloren, zodat het INSEE onderdanen van het Verenigd Koninkrijk zoals EP, die niet tevens de Franse nationaliteit bezitten, ambtshalve heeft geschrapt van de speciale kiezerslijsten.

35 De verwijzende rechter benadrukt dat EP het kiesrecht volledig is ontnomen, aangezien zij op grond van de 15-jaarregel niet mag stemmen bij verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk, terwijl zij op grond van het bepaalde in artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord ook niet langer het recht heeft om in Frankrijk bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen te stemmen.

36 Volgens deze rechter levert de toepassing van de bepalingen van dit akkoord op EP een onevenredige inbreuk op haar grondwettelijke recht om te stemmen op.

37 In die omstandigheden heeft de tribunal judiciaire d'Auch (rechter in eerste aanleg Auch, Frankrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten artikel 50 [VEU] en het [terugtrekkingsakkoord] aldus worden uitgelegd dat hiermee het burgerschap van de Unie wordt ingetrokken van onderdanen [van het Verenigd Koninkrijk] die vóór het einde van de overgangsperiode gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging in een andere lidstaat, met name voor hen die al meer dan vijftien jaar op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven en onderworpen zijn aan de wettelijke ‚15-jaarregel' (15 year rule) [van het Verenigd Koninkrijk], zodat hun elk kiesrecht is ontnomen?

2) Zo ja, moeten de artikelen 2, 3, 10, 12 en 127 van het terugtrekkingsakkoord, de zesde overweging van de preambule van dit akkoord alsook de artikelen 18, 20 en 21 [VWEU], gelezen in onderlinge samenhang, aldus worden opgevat dat die onderdanen [van het Verenigd Koninkrijk] op grond daarvan de aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten die zij vóór de terugtrekking van hun staat uit de Europese Unie genoten, zonder uitzondering mogen behouden?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, is het terugtrekkingsakkoord dan niet gedeeltelijk ongeldig wegens schending van de beginselen die de identiteit van de Europese Unie vormen, met name de artikelen 18, 20 en 21 [VWEU], maar ook van de artikelen 39 en 40 van het [Handvest], en gaat dit akkoord dan niet voorbij aan het evenredigheidsbeginsel voor zover het geen bepaling bevat op grond waarvan die onderdanen deze rechten zonder uitzondering mogen behouden?

4) Is artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord hoe dan ook niet gedeeltelijk ongeldig wegens schending van de artikelen 18, 20 en 21 [VWEU], maar ook van de artikelen 39 en 40 van het [Handvest], voor zover het burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging in het Verenigd Koninkrijk hebben uitgeoefend, het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in die staat ontzegt en – indien het Gerecht en het Hof te dien aanzien dezelfde uitlegging hanteren als de Franse Conseil d'Etat – strekt deze schending zich dan niet uit tot onderdanen [van het Verenigd Koninkrijk] die

hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van een andere lidstaat al gedurende meer dan 15 jaar uitoefenen en die onderworpen zijn aan de wettelijke ‚15-jaarregel' (15 year rule), zodat hun elk kiesrecht is ontnomen?"

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

38 Bij op 15 april 2022 ter griffie van het Hof neergelegde akte heeft EP om heropening van de mondelinge behandeling verzocht op grond van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

39 Ter onderbouwing van haar verzoek heeft EP aangevoerd dat de Conseil d'État (Frankrijk) op 22 maart 2022 een arrest heeft gewezen waarin deze rechter zich in een vergelijkbare zaak als die van het hoofdgeding heeft uitgesproken – zonder het arrest van het Hof in laatstgenoemde zaak af te wachten – over de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie voor de status van in Frankrijk verblijvende onderdanen van het Verenigd Koninkrijk in het licht van de Unierechtelijke voorschriften inzake het burgerschap. EP heeft eveneens verklaard zich niet te kunnen vinden in de conclusie van de advocaat-generaal van 24 februari 2022, die bovendien zou hebben verzuimd om op verschillende van haar argumenten in te gaan.

40 In dit verband zij er ten eerste aan herinnerd dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering niet voorzien in de mogelijkheid dat de in artikel 23 van dat Statuut bedoelde belanghebbenden opmerkingen indienen naar aanleiding van de conclusie van de advocaat-generaal (arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a., C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Ten tweede neemt de advocaat-generaal op grond van artikel 252, tweede alinea, VWEU in het openbaar en in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies aangaande zaken waarin zijn medewerking overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het gaat dus niet om een voor de rechters of de partijen bestemd advies van een autoriteit die niet tot het Hof behoort, maar om de individuele opvatting van een lid van de instelling zelf, die met redenen is omkleed en in het openbaar wordt uitgesproken. Over de conclusies van de advocaat-generaal kan door partijen dus niet worden gediscussieerd (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 21). Het Hof is bovendien niet gebonden door deze conclusies of door de motivering op grond waarvan de advocaat-generaal daartoe komt. Bijgevolg kan het feit dat een betrokken partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal als zodanig geen grond voor de heropening van de mondelinge behandeling opleveren, ongeacht welke kwesties hij in die conclusie onderzoekt (arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a., C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Dit neemt niet weg dat het Hof op grond van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering, de advocaat-generaal gehoord, te allen tijde de heropening van de mondelinge behandeling kan gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit heeft aangebracht dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer de zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de betrokken partijen hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.

43 In casu is het Hof echter, de advocaat-generaal gehoord, van oordeel dat het over alle gegevens beschikt die het nodig heeft om uitspraak te doen op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing. Het Hof wijst er bovendien op dat de door EP ter onderbouwing van haar verzoek om heropening van de mondelinge behandeling aangevoerde gegevens, waaronder de aangevoerde nationale uitspraak, geen nieuwe feiten aan het licht brengen die van invloed kunnen zijn op de door het Hof te geven beslissing.

44 In deze omstandigheden is er geen reden om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

Prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

45 Met zijn eerste en tweede vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 9 en 50 VEU en de artikelen 20 tot en met 22 VWEU, gelezen in samenhang met het terugtrekkingsakkoord, aldus moeten worden uitgelegd dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht om in een lidstaat te verblijven hebben uitgeoefend, sinds de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op 1 februari 2020 niet langer de hoedanigheid van Unieburger hebben en inzonderheid niet langer het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf krachtens artikel 20, lid 2, onder b), VWEU en artikel 22 VWEU genieten, ook wanneer zij op grond van het recht van de staat waarvan zij onderdaan zijn het kiesrecht bij de verkiezingen in die staat hebben verloren.

46 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen dat het burgerschap van de Unie het bezit van de nationaliteit van een lidstaat vereist.

47 Volgens artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU moeten burgers van de Unie namelijk de nationaliteit van een lidstaat hebben. Bovendien volgt uit deze bepalingen dat het burgerschap van de Unie een aanvulling is op en niet in de plaats komt van het nationale burgerschap.

48 De opstellers van de Verdragen hebben met artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU dus een onlosmakelijk en exclusief verband gelegd tussen het bezit van de nationaliteit van een lidstaat en de verkrijging, maar ook het behoud, van de hoedanigheid van Unieburger.

49 Tegen deze achtergrond heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de hoedanigheid van Unieburger verleent, die volgens vaste rechtspraak de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn [arrest van 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Intrekking van een naturalisatietoezegging), C-118/20, EU:C:2022:34, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

50 Artikel 20, lid 2, VWEU en de artikelen 21 en 22 VWEU verbinden een reeks rechten aan de hoedanigheid van Unieburger. Zo verleent het burgerschap van de Unie iedere Unieburger, binnen de beperkingen van het VWEU en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

51 Ten aanzien van, in het bijzonder, Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn, omvatten deze rechten krachtens artikel 20, lid 2, onder b), VWEU en artikel 22 VWEU het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven en wel onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Artikel 40 van het Handvest erkent dit recht eveneens. Geen van deze bepalingen verleent dit recht echter aan onderdanen van derde landen.

52 Zoals de Commissie opmerkt, kan een particulier die zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van een andere lidstaat heeft uitgeoefend toen de staat waarvan hij onderdaan is, nog een lidstaat was, aan die omstandigheid dus niet het recht ontlenen om de hoedanigheid van Unieburger en alle rechten die het VWEU daaraan verbindt, te behouden indien hij als gevolg van de terugtrekking van zijn staat van herkomst uit de Unie niet langer de nationaliteit van een lidstaat bezit.

53 In de tweede plaats moet met betrekking tot de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie voor de onderdanen van die staat worden opgemerkt dat artikel 50, lid 1, VEU bepaalt dat elke lidstaat overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen kan besluiten zich uit de Unie terug te trekken. Hieruit volgt dat van de betrokken lidstaat niet wordt verlangd dat hij tot zijn besluit komt in overleg met de andere lidstaten of met de instellingen van de Unie. Het besluit om zich terug te trekken kan door die lidstaat alleen worden genomen, overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen, en is dus uitsluitend afhankelijk van zijn soevereine wil (arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 50).

54 Zoals het Hof in herinnering heeft geroepen, regelt artikel 50, leden 2 en 3, VEU de terugtrekkingsprocedure die bestaat uit, ten eerste, de kennisgeving aan de Europese Raad van het voornemen om zich terug te trekken, ten tweede, het onderhandelen en sluiten van een akkoord over de voorwaarden voor terugtrekking, waarbij rekening wordt gehouden met de toekomstige betrekkingen van de betreffende staat met de Unie, en, ten derde, de daadwerkelijke terugtrekking uit de Unie op de datum van inwerkingtreding van dat akkoord of, bij gebreke daarvan, na verloop van twee jaar na de kennisgeving aan de Europese Raad, tenzij die instelling met instemming van de betrokken lidstaat met eenparigheid van stemmen tot verlenging van deze termijn besluit (arrest van 16 november 2021, Governor of Cloverhill Prison e.a., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Op grond van artikel 50, lid 3, VEU zijn de Verdragen dus vanaf de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord, te weten 1 februari 2020, niet langer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, zodat dit land vanaf die datum niet langer een lidstaat is (zie in die zin beschikking van 16 juni 2021, Sharpston/Raad en vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punt 53).

56 Dit betekent dat de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk vanaf 1 februari 2020 niet langer de nationaliteit van een lidstaat bezitten, maar die van een derde land.

57 Zoals uit de punten 46 tot en met 51 van dit arrest volgt, is het bezit van de nationaliteit van een lidstaat een onontbeerlijke voorwaarde om de hoedanigheid van Unieburger te kunnen verkrijgen en behouden en alle daarmee verbonden rechten te kunnen genieten. Het verlies van de nationaliteit van een lidstaat leidt voor de betrokkene derhalve automatisch tot het verlies van de hoedanigheid van Unieburger.

58 Aangezien de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk sinds 1 februari 2020 onderdanen van een derde land zijn, hebben zij dus sinds die datum de hoedanigheid van Unieburger verloren. Als gevolg hiervan genieten zij niet langer het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf uit hoofde van artikel 20, lid 2, onder b), VWEU en artikel 22 VWEU. Het is in dit verband niet relevant dat de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk voorafgaand daaraan hun recht om in een lidstaat te verblijven hebben uitgeoefend.

59 Met betrekking tot de zorgen van de verwijzende rechter rond de – volgens hem buitenproportionele – gevolgen van het verlies van de hoedanigheid van Unieburger voor een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk zoals EP, die op grond van de 15-jaarregel bovendien ook het actief en passief kiesrecht in het Verenigd Koninkrijk wordt ontzegd, moet enerzijds worden gepreciseerd dat het verlies van die hoedanigheid, en dus van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf van die onderdaan, zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een automatisch gevolg is van de soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk op grond van artikel 50, lid 1, VEU om zich uit de Unie terug te trekken.

60 Wat anderzijds de 15-jaarregel aangaat, zij opgemerkt dat deze voortvloeit uit een kiesrechtelijke keuze van deze voormalige lidstaat, die thans een derde land is.

61 In deze omstandigheden zijn noch de bevoegde autoriteiten noch de rechterlijke instanties van de lidstaten verplicht om de gevolgen voor de betrokkene van het verlies van de hoedanigheid van Unieburger te onderwerpen aan een individuele evenredigheidstoetsing.

62 In dit verband moet worden onderstreept dat het verlies van deze hoedanigheid en van het actief en passief kiesrecht bij verkiezingen in de lidstaat van verblijf van de betrokkene het automatische gevolg is van een soevereine beslissing van een voormalige lidstaat krachtens artikel 50, lid 1, VEU om zich uit de Unie terug te trekken en dus een derde land te worden. De zaken waarin het Hof heeft geoordeeld dat er een verplichting tot een individuele evenredigheidstoetsing van de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap bestond, hadden betrekking op specifieke, door het Unierecht beheerste situaties waarin een lidstaat de nationaliteit van particulieren had ingetrokken krachtens een wettelijke maatregel van die lidstaat (zie in die zin arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, punt 48) of krachtens een individueel besluit van de bevoegde autoriteiten van die lidstaat [zie in die zin arresten van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 42, en 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Intrekking van een naturalisatietoezegging), C-118/20, EU:C:2022:34, punt 74]. De uit deze verschillende arresten voortvloeiende rechtspraak kan dus niet worden toegepast op een situatie als die in het hoofdgeding.

63 Wat in de derde plaats de vraag aangaat of het terugtrekkingsakkoord na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie en dus na de inwerkingtreding van dit akkoord op 1 februari 2020 aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat overeenkomstig het Unierecht hebben uitgeoefend, het behoud van het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf verzekert, moet worden beklemtoond dat dit akkoord geen enkel element bevat waaruit blijkt dat aan deze onderdanen een dergelijk recht wordt toegekend.

64 In het bijzonder zij opgemerkt dat volgens de vierde overweging van de preambule van het terugtrekkingsakkoord het recht van de Unie in zijn geheel niet langer op het Verenigd Koninkrijk van toepassing is met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit akkoord, onverminderd de in dit akkoord neergelegde regelingen.

65 Wat betreft deze regelingen, die tot doel hadden een ordelijke terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie mogelijk te maken (zie in die zin arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 56), onderscheidt het terugtrekkingsakkoord twee verschillende perioden.

66 Ten eerste voorziet het terugtrekkingsakkoord overeenkomstig artikel 2, onder e), juncto artikel 126 ervan in een overgangsperiode van 1 februari tot en met 31 december 2020.

67 Dienaangaande formuleert artikel 127, lid 1, van dit akkoord het beginsel – dat ook in de achtste overweging van de preambule wordt verwoord – dat het Unierecht tijdens de overgangsperiode van toepassing blijft op en in het Verenigd Koninkrijk. In afwijking van dit beginsel sluit artikel 127, lid 1, onder b), van dit akkoord de toepassing op en in het Verenigd Koninkrijk van artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22 VWEU en de artikelen 39 en 40 van het Handvest, dat wil zeggen de bepalingen van primair Unierecht inzake het actief en passief kiesrecht van Unieburgers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf, uitdrukkelijk uit.

68 Deze uitsluiting heeft volgens artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord inderdaad, zoals EP betoogt, betrekking op het Verenigd Koninkrijk en op het grondgebied van die staat, zoals dit wordt omschreven in artikel 3, lid 1, ervan, dat de territoriale werkingssfeer van dit akkoord afbakent, zonder dat uitdrukkelijk wordt verwezen naar de onderdanen van die staat. Deze uitsluiting moet echter geacht worden ook te gelden voor de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat overeenkomstig het Unierecht hebben uitgeoefend.

69 Artikel 127, lid 1, van het terugtrekkingsakkoord moet namelijk worden gelezen in samenhang met artikel 127, lid 6, ervan.

70 Uit laatstgenoemde bepaling volgt dat de Unierechtelijke bepalingen die ingevolge artikel 127, lid 1, onder b), van dit akkoord niet van toepassing zijn, in het kader van de uitvoering en toepassing door de lidstaten zodanig moeten worden begrepen dat het Verenigd Koninkrijk niet onder het toepassingsgebied ervan valt. Deze bepalingen omvatten artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22 VWEU en de artikelen 39 en 40 van het Handvest, die betrekking hebben op het actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen. Dit recht is voorbehouden aan iedere Unieburger die in een lidstaat verblijft waarvan hij geen onderdaan is, waarbij artikel 20, lid 1, VWEU preciseert dat „eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit” een burger van de Unie is.

71 Vanaf 1 februari 2020 waren de lidstaten dus niet langer gehouden om onderdanen van het Verenigd Koninkrijk voor de toepassing van artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22 VWEU en de artikelen 39 en 40 van het Handvest gelijk te stellen met onderdanen van een lidstaat, zodat zij ook niet langer verplicht waren om onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die op hun grondgebied verblijven het actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor het Europees

Parlement en gemeenteraadsverkiezingen toe te kennen, welk recht door die bepalingen wordt toegekend aan personen die als onderdaan van een lidstaat de hoedanigheid van Unieburger hebben.

72 Hoe dan ook zou een tegengestelde uitlegging van artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord, waarbij de toepassing van dit akkoord zou worden beperkt tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk en dus tot de Unieburgers die tijdens de overgangsperiode in deze staat verbleven, een ongelijkheid creëren tussen de rechten die dit akkoord aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en aan burgers van de Unie toekent. Een dergelijke ongelijkheid zou indruisen tegen het doel van dit akkoord, zoals dit in de zesde overweging van de preambule ervan is geformuleerd, namelijk te waarborgen dat Unieburgers en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die hun respectieve rechten op vrij verkeer vóór het eind van de overgangsperiode hebben uitgeoefend, wederzijds bescherming genieten.

73 Wat ten tweede de periode betreft die ná het verstrijken van de overgangsperiode op 1 januari 2021 een aanvang heeft genomen, bevat het terugtrekkingsakkoord in deel twee ervan een aantal voorschriften die ertoe strekken de situatie van de respectievelijk in de punten a) en b) van artikel 10 van dit akkoord bedoelde Unieburgers en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die hun recht op vrij verkeer vóór het eind van de overgangsperiode hebben uitgeoefend, wederzijds en op gelijke wijze te beschermen.

74 Deze voorschriften, die krachtens artikel 185, vierde alinea, van dit akkoord van toepassing zijn vanaf het eind van de overgangsperiode, hebben – zoals in punt 72 van dit arrest is overwogen – tot doel om wederzijdse bescherming te garanderen aan de in het voorgaande punt bedoelde burgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk. Volgens de artikelen 13 tot en met 39 van het terugtrekkingsakkoord hebben deze voorschriften betrekking op verblijfsrechten, rechten van werknemers en zelfstandigen, beroepskwalificaties en de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

75 Net zoals hetgeen artikel 127, lid 1, onder b), van dit akkoord met betrekking tot de overgangsperiode zelf bepaalt, omvatten de in deel twee opgesomde specifieke rechten echter niet het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf van onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die hun recht van verblijf in een lidstaat van de Unie hebben uitgeoefend vóór het einde van de overgangsperiode en die hun verblijf aldaar voortzetten ná afloop van deze periode.

76 In dit verband moet bovendien worden gepreciseerd dat volgens de bewoordingen zelve van artikel 12 van het terugtrekkingsakkoord het daarin neergelegde verbod van discriminatie van de in artikel 10 van dit akkoord bedoelde personen op grond van nationaliteit, in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU, in het gastland als bedoeld in artikel 9, onder c), van dit akkoord en het land van beroepsactiviteit als omschreven in artikel 9, onder d), van toepassing is op deel twee van dit akkoord.

77 Het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf van de in artikel 10, onder b), van het terugtrekkingsakkoord bedoelde onderdanen van het Verenigd Koninkrijk valt niet binnen de werkingssfeer van deel twee van dit akkoord. Een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk zoals EP, die haar recht om overeenkomstig het Unierecht in een lidstaat te verblijven heeft uitgeoefend vóór het einde van de overgangsperiode en die haar verblijf er daarna heeft voortgezet, kan zich dus niet met succes op dit discriminatieverbod

beroepen om het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijft af te dwingen, welk recht haar is ontnomen als gevolg van de soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Unie.

78 In het verlengde hiervan zij er eveneens aan herinnerd dat artikel 18, eerste alinea, VWEU geen toepassing vindt in het geval van een eventueel verschil in behandeling tussen onderdanen van de lidstaten en onderdanen van derde landen (zie in die zin arrest van 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Insgelijks zij met betrekking tot artikel 21 VWEU opgemerkt dat dit artikel in lid 1 bepaalt dat iedere Unieburger het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, en dat dit, zoals blijkt uit artikel 20, lid 1, VWEU, geldt voor eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, zodat het niet mede geldt voor een derdelander (arrest van 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 41).

80 Aangezien artikel 18, eerste alinea, VWEU en artikel 21, eerste alinea, VWEU bij het terugtrekkingsakkoord van toepassing zijn verklaard tijdens de overgangsperiode en erna, kunnen deze bepalingen, op straffe van schending van artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22 VWEU, artikel 40 van het Handvest en de bepalingen van het terugtrekkingsakkoord, niet aldus worden uitgelegd dat zij ook aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, die niet langer de nationaliteit van een lidstaat bezitten, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf toekennen.

81 Artikel 18, eerste alinea, VWEU en artikel 21, eerste alinea, VWEU kunnen derhalve niet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten ertoe verplichten om het aan Unieburgers toegekende actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen die op hun grondgebied worden gehouden, na 1 februari 2020 te blijven toekennen aan op hun grondgebied verblijvende onderdanen van het Verenigd Koninkrijk.

82 Deze uitlegging laat onverlet dat de lidstaten bevoegd zijn om onder de naar nationaal recht vast te stellen voorwaarden het actief en passief kiesrecht toe te kennen aan onderdanen van derde landen die op hun grondgebied verblijven.

83 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 9 en 50 VEU en de artikelen 20 tot en met 22 VWEU, gelezen in samenhang met het terugtrekkingsakkoord, aldus moeten worden uitgelegd dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat hebben uitgeoefend, sinds de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op 1 februari 2020 niet langer de hoedanigheid van Unieburger hebben en meer in het bijzonder niet langer het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf genieten uit hoofde van artikel 20, lid 2, onder b), VWEU en artikel 22 VWEU, ook al wordt hun volgens het recht van de staat waarvan zij onderdaan zijn, eveneens het kiesrecht bij de verkiezingen in die staat ontzegd.

Derde en vierde vraag

84 De derde en de vierde vraag hebben betrekking op de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof zowel in het kader van een beroep tot nietigverklaring als in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing bevoegd is om te beoordelen of een door de Unie gesloten internationale overeenkomst verenigbaar is met de

Verdragen en met de volkenrechtelijke regels die overeenkomstig de Verdragen verbindend zijn voor de Unie (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 In het geval waarin bij het Hof, zoals in casu, een verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van een door de Unie gesloten internationale overeenkomst wordt ingediend, moet dit verzoek aldus worden opgevat dat het ziet op de handeling waarbij de Unie die internationale overeenkomst heeft gesloten. De geldigheidstoetsing die het Hof in deze context dient te verrichten, kan niettemin betrekking hebben op de geldigheid van die handeling uit het oogpunt van de inhoud zelf van de betrokken internationale overeenkomst (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punten 50 en 51).

86 De sluiting van het terugtrekkingsakkoord is goedgekeurd bij besluit 2020/135.

87 Er zij eveneens aan herinnerd dat wanneer de door de nationale rechter onder eigen verantwoordelijkheid gestelde prejudiciële vragen betrekking hebben op de geldigheid van een Unierechtelijke bepaling, het Hof in beginsel verplicht is uitspraak te doen, tenzij de vereisten met betrekking tot de inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing als vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet zijn nageleefd of wanneer de gevraagde uitlegging of beoordeling van de geldigheid van een dergelijk voorschrift klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is (zie in die zin arrest van 6 juni 2019, P. M. e.a., C-264/18, EU:C:2019:472, punten 14 en 15).

88 Dit is in casu het geval voor zover de verwijzende rechter het Hof vraagt of besluit 2020/135 wel geldig is nu het terugtrekkingsakkoord aan Unieburgers die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk hebben uitgeoefend, niet het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in die staat toekent. Deze situatie houdt namelijk geen verband met die van het hoofdgeding. Ook artikel 39 van het Handvest, dat het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement regelt, is niet relevant voor het antwoord op de derde en de vierde vraag, aangezien deze vragen betrekking hebben op het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen.

89 Derhalve hoeven deze twee vragen slechts te worden beantwoord voor zover zij de geldigheid van besluit 2020/135 betreffen doordat het terugtrekkingsakkoord aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat hebben uitgeoefend, niet het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf toekent.

90 In die omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn derde en vierde vraag, die tezamen moeten worden beoordeeld, in wezen wenst te vernemen of besluit 2020/135 ongeldig is in het licht van artikel 9 VEU, de artikelen 18, 20 en 21 VWEU, artikel 40 van het Handvest en het evenredigheidsbeginsel doordat aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat hebben uitgeoefend, niet het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de staat van hun verblijf wordt toegekend.

91 Wat in de eerste plaats de toetsing van de geldigheid van besluit 2020/135 aan artikel 9 VEU, de artikelen 18, 20 tot en met 22 VWEU en artikel 40 van het Handvest aangaat, is in de punten 55 tot en met 58 van dit arrest opgemerkt dat als gevolg van de overeenkomstig artikel 50, lid 1,

VEU genomen soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Unie terug te trekken, de Verdragen krachtens artikel 50, lid 3, VEU met ingang van de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord, te weten 1 februari 2020, niet meer van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk, zodat onderdanen van deze staat vanaf die datum niet langer de nationaliteit van een lidstaat maar van een derde land hebben. Hieruit volgt dat zij vanaf die datum niet langer burgers van de Unie zijn.

92 Zoals uit de punten 46 tot en met 51 van het onderhavige arrest volgt, kunnen alleen Unieburgers het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf inroepen krachtens artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22 VWEU en artikel 40 van het Handvest.

93 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat besluit 2020/135 in strijd is met artikel 9 VEU, de artikelen 20 en 22 VWEU en artikel 40 van het Handvest doordat het daarbij goedgekeurde terugtrekkingsakkoord aan de onderdanen van deze voormalige lidstaat – die thans een derde land is – die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat hebben uitgeoefend, niet het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf toekent.

94 Hetzelfde geldt met betrekking tot de artikelen 18 en 21 VWEU.

95 Wat artikel 18 VWEU aangaat, volgt uit hetgeen in de punten 78 tot en met 81 van dit arrest is overwogen dat het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het bij dit besluit goedgekeurde terugtrekkingsakkoord tussen in een lidstaat verblijvende onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, die vanaf 1 februari 2020 niet langer het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf genieten, en burgers van de Unie, die dat recht wél hebben, geen discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU oplevert.

96 Wat artikel 21 VWEU aangaat, volgt uit hetgeen in de punten 79 tot en met 82 van dit arrest is overwogen dat de keuze zoals die uit het bij dit besluit goedgekeurde terugtrekkingsakkoord voortvloeit om ten aanzien van in een lidstaat verblijvende onderdanen van het Verenigd Koninkrijk het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in die lidstaat niet te handhaven na 1 februari 2020, geen schending van lid 1 van dit artikel oplevert.

97 Derhalve kan besluit 2020/135 niet in strijd met de artikelen 18 en 21 VWEU worden geacht omdat in het daarbij goedgekeurde terugtrekkingsakkoord er niet in heeft voorzien dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die hun verblijf op het grondgebied van een lidstaat na 1 februari 2020 voortzetten het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen op het grondgebied van die lidstaat genieten.

98 Wat in de tweede plaats de toetsing van de geldigheid van besluit 2020/135 aan het evenredigheidsbeginsel betreft, moet worden onderstreept dat het dossier waarover het Hof beschikt, geen elementen bevat die de conclusie wettigen dat de Unie, als verdragsluitende partij bij het terugtrekkingsakkoord, de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid bij het onderhouden van haar externe betrekkingen heeft overschreden door niet te verlangen dat in dat akkoord in het algemeen of in artikel 127 van dat akkoord in het bijzonder wordt geregeld dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat hebben uitgeoefend, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf genieten.

99 In dit verband beschikken de instellingen van de Unie over een ruime beleidsmarge bij het onderhouden van hun externe betrekkingen (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, punt 24). Bij de uitoefening van hun prerogatieven op dit gebied kunnen deze instellingen internationale overeenkomsten sluiten die onder meer gebaseerd zijn op het wederkerigheidsbeginsel en wederzijds voordeel. Zij zijn dus niet verplicht aan onderdanen van derde landen eenzijdig rechten toe te kennen zoals het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf, dat bovendien volgens artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22 VWEU en artikel 40 van het Handvest is voorbehouden aan burgers van de Unie.

100 In die omstandigheden kan de Raad niet worden verweten dat hij het terugtrekkingsakkoord bij besluit 2020/135 heeft goedgekeurd, hoewel dit akkoord aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk niet het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf, zij het tijdens de overgangsperiode zij het erna, toekent.

101 Wat in de derde plaats de door de verwijzende rechter vermelde omstandigheid betreft dat aan bepaalde onderdanen van het Verenigd Koninkrijk zoals EP, die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat overeenkomstig het Unierecht hebben uitgeoefend, het kiesrecht in het Verenigd Koninkrijk wordt ontzegd op grond van de 15-jaarregel, moet worden vastgesteld dat dit uitsluitend het gevolg is van een bepaling van het recht van een derde land en niet van het Unierecht. Dit gegeven is dan ook niet relevant voor de beoordeling van de geldigheid van besluit 2020/135.

102 Hieruit volgt dat bij het onderzoek van de derde en de vierde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van besluit 2020/135 kunnen aantasten.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 9 en 50 VEU en de artikelen 20 tot en met 22 VWEU, gelezen in samenhang met het op 17 oktober 2019 vastgestelde en op 1 februari 2020 in werking getreden Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, moeten aldus worden uitgelegd dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode hun recht van verblijf in een lidstaat hebben uitgeoefend, sinds de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op 1 februari 2020 niet langer de hoedanigheid van Unieburger hebben en meer in het bijzonder niet langer het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf genieten uit hoofde van artikel 20, lid 2, onder b), VWEU en artikel 22 VWEU, ook al wordt hun volgens het recht van de staat waarvan zij onderdaan zijn, eveneens het kiesrecht bij de verkiezingen in die staat ontzegd.**

2) Bij het onderzoek van de derde en de vierde prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van besluit (EU) 2020/135 van de Raad van 30 januari 2020 betreffende de sluiting van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

ondertekeningen