



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. M. COLLINS

van 24 februari 2022<sup>1</sup>

**Zaak C-673/20**

**EP**

**tegen**

**Préfet du Gers et**

**Institut national de la statistique et des études économiques,**

**gevoegde partijen:**

**Maire de Thoux**

[verzoek van de Tribunal judiciaire d'Auch (rechter van eerste aanleg Auch, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Uitlegging en geldigheid 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 – Onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die meer dan 15 jaar in een lidstaat van de Europese Unie verblijft en aan wie het kiesrecht in het Verenigd Koninkrijk is ontnomen – Schraping van de kiezerslijst in de lidstaat van verblijf”

## I. Inleiding

1. Kunnen Britse onderdanen die de voordelen van het burgerschap van de Unie genoten, die voordelen na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie behouden? Deze vraag staat centraal in de vier vragen die de Tribunal judiciaire d'Auch (rechter van eerste aanleg Auch, Frankrijk) heeft gesteld in het kader van een geschil over de vraag of EP, een Brits onderdaan, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in Frankrijk heeft behouden. In de eerste en de tweede vraag wordt gevraagd of Britse onderdanen, of een subgroep daarvan, nog steeds burgers van de Unie zijn en de voordelen van die status genieten. Zo niet, dan wordt het Hof van Justitie in de derde en de vierde vraag verzocht om de geldigheid 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<sup>2</sup> te beoordelen, met name in het licht van het evenredigheidsbeginsel.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> PB 2020, L 29, blz. 1.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

#### 1. *Burgerschap van de Unie*

#### 2. 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.”

3. Artikel 20, lid 1, VWEU, dat het burgerschap van de Unie instelt, bevat nagenoeg identieke bewoordingen.

4. Krachtens artikel 22, lid 1, VWEU bezit iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Artikel 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) bevestigt dat recht.

#### 2. *Terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie*

#### 5. 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, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het akkoord wordt namens de Unie gesloten door de Raad, 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.

[...]”

6. Bij besluit 2020/135 is 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 (hierna: „terugtrekkingsakkoord”) <sup>3</sup> namens de Europese Unie goedgekeurd.

<sup>3</sup> PB 2019, C 384 I, blz. 1.

7. Overeenkomstig artikel 185 ervan is het terugtrekkingsakkoord op 31 januari 2020 om middernacht (CET) in werking getreden.

8. Artikel 126 van het terugtrekkingsakkoord voorziet in een overgangsperiode of uitvoeringsperiode, die is aangevangen op de datum van inwerkingtreding ervan en geëindigd op 31 december 2020.

9. De omvang van de overgang wordt omschreven in artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord, waarvan lid 1, eerste alinea, bepaalt dat het recht van de Unie tijdens de overgangsperiode van toepassing is „op en in het Verenigd Koninkrijk”, tenzij in dat akkoord anders is bepaald. Tot de Verdragsbepalingen en door de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie vastgestelde handelingen die tijdens de overgangsperiode niet van toepassing waren op en in het Verenigd Koninkrijk, behoorden artikel 20, lid 2, onder b), en artikel 22 VWEU, artikel 40 van het Handvest, en de op basis van die bepalingen vastgestelde handelingen. Artikel 127, lid 6, van het terugtrekkingsakkoord bepaalt: „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.”

## ***B. Frans recht***

10. Artikel 88-3 van de grondwet van 4 oktober 1958, in de versie die voortvloeit uit loi constitutionnelle n° 93-952 van 27 juli 1993, 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. Die burgers kunnen niet het ambt van burgemeester uitoefenen en evenmin deelnemen aan de aanwijzing van senaatskiezers of aan de verkiezing van senatoren [...].”

11. Artikel LO227-1 van de code électoral issu de la loi organique n° 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 (JORF nr. 120 van 26 mei 1998) (kieswet 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”) luidt:

„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.

[...]”

12. 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.”

13. Krachtens artikel L16, lid 3, tweede alinea, van de kieswet is het Institut national de la statistique et des études économiques (nationaal instituut voor de statistiek en economische studies; hierna: „INSEE”) belast met het schrappen van de namen van overleden en niet langer kiesgerechtigde personen uit het kiezersregister.

### III. Hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

14. EP verblijft sinds 1984 in Frankrijk en is gehuwd met een Frans burger. De verwijzingsbeslissing vermeldt dat zij niet de Franse nationaliteit door huwelijk heeft verkregen omdat zij als voormalig ambtenaar van het toenmalige Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom (ministerie van Buitenlandse Zaken en Gemeenebestzaken van het Verenigd Koninkrijk) de eed van trouw aan de koningin van Engeland heeft afgelegd.

15. Bij de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord heeft het INSEE EP geschrapt van de kiezerslijst van de gemeente Thoux (Frankrijk). Zij heeft dus niet kunnen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 15 maart en 28 juni 2020.

16. Op 6 oktober 2020 heeft EP een verzoek ingediend om herinschrijving op de kiezerslijst voor niet-Franse burgers van de Europese Unie. De dag daarna heeft de burgemeester van de gemeente Thoux dat verzoek afgewezen. Vervolgens heeft EP zich tot de kiescommissie van de gemeente Thoux gewend. Aangezien die instantie heeft geantwoord dat zij pas in maart 2021 bijeen zou komen, heeft EP dat antwoord als een impliciete bevestiging van het besluit van de burgemeester van 7 oktober 2020 beschouwd. Bijgevolg heeft EP op 9 november 2020 bij de Tribunal judiciaire d’Auch beroep ingesteld tegen dat besluit.

17. Bij beschikking van 17 november 2020, neergelegd ter griffie van het Hof van Justitie op 9 december 2020, heeft de Tribunal judiciaire d’Auch besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten artikel 50 [VEU] en het [terugtrekkingsakkoord] aldus worden uitgelegd dat hiermee het burgerschap van de Unie wordt ingetrokken van Britse onderdanen die vóór het einde van de overgangperiode 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 Britse wettelijke ‚15-jaarregel’ (*15 year rule*), 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 Britse onderdanen 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 voor de gemeenteraadsverkiezingen in die staat ontzegt en – indien het Gerecht en het Hof te dien aanzien dezelfde uitlegging hanteren als de Conseil d’Etat – strekt deze schending zich dan niet uit tot [Britse] onderdanen 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 Britse wettelijke ‚15-jaarregel‘ (*15 year rule*), zodat hun elk kiesrecht is ontnomen?”

18. EP, de Franse en de Roemeense regering, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

#### **IV. Beoordeling**

##### **Algemene overwegingen**

###### ***1. Burgerschap – een bevoegdheid van de lidstaat***

19. De tiende overweging van de preambule van het VEU geeft uiting aan de wil van de lidstaten om een gemeenschappelijk burgerschap voor hun onderdanen in te voeren. In de dertiende overweging staat voorts het voornemen om een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa tot stand te brengen.

20. Artikel 1, eerste alinea, VEU bepaalt dat de hoge Verdragsluitende partijen bij dit Verdrag tezamen een Europese Unie oprichten, waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. In de tweede alinea van dat artikel wordt het VEU beschreven als een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa.

21. Het is in de specifieke context van die bepalingen dat artikel 9 VEU en de artikelen 20 tot en met 24 VWEU het burgerschap van de Unie instellen, de inhoud ervan bepalen en specificeren wie daarvan gebruik kan maken.

22. Artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU bepalen dat de burgers van de Unie de nationaliteit van een lidstaat moeten bezitten. Het burgerschap van de Unie is een aanvulling op, en komt niet in de plaats van, de door de lidstaten verleende nationaliteit. In dat verband moet erop worden gewezen dat de lidstaten hadden kunnen besluiten hun bevoegdheden te bundelen en aan de Europese Unie de bevoegdheid te verlenen om te bepalen wie het recht heeft om burger van de Unie te worden. Een dergelijke uitdrukkelijke keuze van de lidstaten maakt de Europese Unie niet alleen onbevoegd om het burgerschap van de Unie in te stellen dat onafhankelijk is van de nationaliteit die door de lidstaten wordt toegekend, maar werpt ook een constitutioneel obstakel op waardoor een dergelijke bevoegdheid niet uit het recht van de Unie kan worden afgeleid.

23. Aangezien die bepalingen helder zijn, is het niet verwonderlijk dat in de rechtspraak van het Hof, met name in de arresten Rottmann<sup>4</sup> en Tjebbes e.a.<sup>5</sup>, en onlangs in het arrest Wiener Landesregierung e.a.<sup>6</sup>, uitdrukkelijk wordt erkend dat de lidstaten bevoegd blijven om te bepalen wie onderdaan is en bijgevolg burger van de Unie. Aan deze bevoegdheidsverdeling wordt niet afgedaan door de rechtspraak van het Hof, volgens welke de lidstaten in situaties die onder het recht van de Unie vallen, het recht van de Unie naar behoren in acht moeten nemen wanneer zij bevoegdheden uitoefenen zoals bevoegdheden die betrekking hebben op de verkrijging en het verlies van de nationaliteit.<sup>7</sup>

24. Het arrest Rottmann<sup>8</sup> betrof een situatie waarin het verlies van de nationaliteit van een lidstaat tot gevolg zou hebben gehad dat de betrokkene staatloos zou zijn geworden.<sup>9</sup> Het Hof herhaalt zijn vaste rechtspraak die luidt dat elke lidstaat de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit vaststelt.<sup>10</sup> Niettemin moet bij de toepassing van nationale regels in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, terdege rekening worden gehouden met dit recht.<sup>11</sup> Tot de omstandigheden die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, behoren die waarin een burger van de Unie de door artikel 20 VWEU verleende status en de daaraan verbonden rechten dreigt te verliezen door een besluit van de autoriteiten van een lidstaat tot intrekking van zijn naturalisatie na het verlies van de nationaliteit van een andere lidstaat.<sup>12</sup> Het Hof oordeelde dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een lidstaat de door naturalisatie verkregen nationaliteit van deze lidstaat van een burger van de Unie intrekt wanneer deze door bedrog is verkregen, zelfs indien die beslissing tot gevolg heeft dat de betrokkene de door artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid verliest, mits de beslissing in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.<sup>13</sup>

25. Het arrest Tjebbes e.a.<sup>14</sup> betrof de toepassing van een wettelijke regeling op grond waarvan een persoon met een dubbele nationaliteit zijn Nederlanderschap verliest nadat hij als meerderjarige gedurende een ononderbroken periode van tien jaar waarin hij twee nationaliteiten heeft, zijn hoofdverblijf buiten het grondgebied van de lidstaten heeft gehad. Aangezien het verlies

<sup>4</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>5</sup> Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189).

<sup>6</sup> Arrest van 18 januari 2022 (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34).

<sup>7</sup> Arresten van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punten 39 en 41); 12 maart 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punt 30); 14 december 2021, Stoliczna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 38), en 18 januari 2022, Wiener Landesregierung e.a. (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34, punt 37).

<sup>8</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>9</sup> Ibidem, punten 26-29.

<sup>10</sup> Ibidem, punt 39.

<sup>11</sup> Ibidem, punt 41.

<sup>12</sup> Ibidem, punt 42.

<sup>13</sup> Ibidem, punten 42 en 59.

<sup>14</sup> Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189).

van de Nederlandse nationaliteit tot gevolg had dat de personen in die zaak de hoedanigheid en de voordelen van het burgerschap van de Unie werd ontnomen, oordeelde het Hof opnieuw dat het Unierecht van toepassing was en dat Nederland dat moest eerbiedigen.<sup>15</sup> Het is rechtmatig dat een lidstaat bij de uitoefening van de bevoegdheid op grond waarvan hij de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit kan bepalen, verlangt dat de nationaliteit de uitdrukking vormt van een effectieve band tussen de lidstaat en zijn onderdanen, en derhalve dat deze lidstaat aan het ontbreken of eindigen van een dergelijke effectieve band het verlies van de nationaliteit verbindt.<sup>16</sup> In die omstandigheden belet het Unierecht een lidstaat niet een persoon aan te merken als iemand die zijn nationaliteit heeft verloren, ook al leidt dat verlies tot verlies van het burgerschap van de Unie.<sup>17</sup> Voordat een lidstaat daartoe overgaat, moet hij echter de individuele situatie van de betrokkene en zijn gezinsleden toetsen om de gevolgen van het verlies van de nationaliteit te beoordelen in het licht van het evenredigheidsbeginsel.<sup>18</sup>

26. In de zaak *Wiener Landesregierung e.a.*<sup>19</sup> hadden de Oostenrijkse autoriteiten aan een Ests staatsburger, JY, de toezegging gedaan dat haar de Oostenrijkse nationaliteit zou worden toegekend indien zij binnen een termijn van twee jaar zou aantonen dat zij niet langer de nationaliteit van de Republiek Estland had.<sup>20</sup> Omdat zij bepaalde bestuursrechtelijke overtredingen had begaan, hebben de Oostenrijkse autoriteiten het besluit waarbij aan JY de Oostenrijkse nationaliteit was toegekend, ingetrokken.<sup>21</sup> Door de intrekking van het besluit over de toekenning aan JY van de Oostenrijkse nationaliteit werd zij staatloos en verloor zij dus haar hoedanigheid van burger van de Unie.<sup>22</sup> Het Hof oordeelde dat wanneer een persoon in het kader van een naturalisatieprocedure het burgerschap van de Unie tijdelijk heeft verloren omdat de herkomstlidstaat de betrokkene zijn nationaliteit heeft ontnomen voordat deze de nationaliteit van een andere lidstaat heeft verkregen, de verplichting om de nuttige werking van artikel 20 VWEU te verzekeren in de eerste plaats op die laatste lidstaat rust. In die omstandigheden moet een besluit tot intrekking van eerder gedane toezeggingen om gegronde redenen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel worden genomen.<sup>23</sup>

## ***2. Terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie***

27. Artikel 50, lid 1, VEU erkent dat een lidstaat een soevereine keuze kan maken om zich overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen uit de Unie terug te trekken.<sup>24</sup> Die bepaling beoogt ook het vrijwillige en eenzijdige karakter van het terugtrekkingsbesluit te beschermen.<sup>25</sup> Zodra de Europese Raad in kennis is gesteld van het besluit om zich terug te trekken, onderhandelt de Europese Unie met de betrokken staat over de wijze waarop dat besluit ten uitvoer zal worden gelegd. Artikel 50, lid 3, VEU stelt een tijdslimiet aan de duur van die onderhandelingen door te bepalen dat de Verdragen met ingang van de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord of, bij gebreke daarvan, na verloop van twee jaar na de kennisgeving van het terugtrekkingsbesluit, niet meer van toepassing zijn op de

<sup>15</sup> Ibidem, punt 32.

<sup>16</sup> Ibidem, punt 35.

<sup>17</sup> Ibidem, punt 39.

<sup>18</sup> Ibidem, punten 40-46.

<sup>19</sup> Arrest van 18 januari 2022 (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34).

<sup>20</sup> Ibidem, punten 13 en 14.

<sup>21</sup> Ibidem, punten 15-17.

<sup>22</sup> Ibidem, punt 33.

<sup>23</sup> Ibidem, punt 51.

<sup>24</sup> Arrest van 10 december 2018, *Wightman e.a.* (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 50).

<sup>25</sup> Ibidem, punt 68.

vertrekkende staat, tenzij de Europese Raad en de betrokken staat met eenparigheid van stemmen besluiten die termijn te verlengen. Het feit dat de in artikel 50, lid 2, VEU bedoelde overeenkomst niet is gesloten, staat er dus niet aan in de weg dat de terugtrekking van kracht wordt.<sup>26</sup>

28. Krachtens artikel 50, lid 3, VEU zijn de Verdragen vanaf de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord niet meer van toepassing op een staat die kennis heeft gegeven van zijn voornemen zich uit de Europese Unie terug te trekken. In het geval van het Verenigd Koninkrijk is het terugtrekkingsakkoord in werking getreden op 31 januari 2020 om middernacht (CET). Vanaf dat tijdstip was het Verenigd Koninkrijk geen lidstaat van de Europese Unie meer. Bijgevolg is het Verenigd Koninkrijk niet langer voornemens om, onder meer, een burgerschap voor hun onderdanen in te voeren dat gemeenschappelijk is voor de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie of om een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa tot stand te brengen. Aangezien het bestaan van het burgerschap van de Unie afhankelijk is van de verwerving en het bezit van de nationaliteit van een lidstaat, en het Verenigd Koninkrijk op de door het Unierecht voorgeschreven wijze vrijwillig afstand heeft gedaan van de hoedanigheid van lidstaat, zijn Britse onderdanen niet langer burgers van de Unie.

29. Artikel 126 van het terugtrekkingsakkoord voorzag in een overgangperiode op grond waarvan het Unierecht tot 31 december 2020 „op en in het Verenigd Koninkrijk” van toepassing was. Gedurende die periode sloot artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord uitdrukkelijk uit dat artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, artikel 22, lid 1, VWEU en artikel 40 van het Handvest, betreffende het actief en passief kiesrecht van de burgers van de Unie bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven „op en in het Verenigd Koninkrijk” van toepassing zou zijn. Hieruit volgt dat een Brits onderdaan vanaf de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord niet langer als burger van de Unie actief en passief kiesrecht had bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van zijn verblijf.

30. Hieruit volgt dat Britse onderdanen na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie niet langer burgers van de Unie waren. Hoewel de bepalingen van het terugtrekkingsakkoord hun tijdens de overgangperiode bepaalde rechten toekenden, behoorde het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verbleven, daar niet toe.

### **3. Zaak van EP**

31. In haar schriftelijke opmerkingen voert EP een aantal argumenten aan, die in twee groepen kunnen worden onderverdeeld. In de eerste plaats voert zij aan dat zij, ondanks het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, burger van de Unie blijft. In de tweede plaats, en subsidiair, betoogt zij dat het terugtrekkingsakkoord haar niet rechtmatig het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen kon ontnemen. Bepaalde punten van die schriftelijke opmerkingen geven voor mij aanleiding tot het volgende antwoord.

32. De passage uit het arrest Nottebohm van het Internationaal Gerechtshof<sup>27</sup> waarnaar EP verwijst, maakt duidelijk dat de verkrijging van een nationaliteit afhankelijk is van het bestaan van een positieve handeling van een staat. De Europese Unie heeft vrij bepaald dat de verkrijging van het burgerschap van een lidstaat een voorwaarde is voor de toekenning van het burgerschap van de Unie. Alleen dat feit volstaat al om haar argument te verwerpen dat de banden van een

<sup>26</sup> Beschikking van 19 maart 2019, Shindler e.a./Raad (C-755/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:221, punt 31).

<sup>27</sup> Arrest van 6 april 1955 (Liechtenstein tegen Guatemala), Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, 1955, blz. 4.



persoon met een staat, zelfs wanneer die banden werden vergemakkelijkt door het feit dat zij een rechtspositie had die niet meer bestaat, op zichzelf een aanspraak op de nationaliteit van die staat kunnen doen ontstaan.

33. EP lijkt te beweren dat de banden die zij met Frankrijk heeft aangeknoopt in een periode waarin zij onderdaan van een lidstaat was, verhinderen dat haar het burgerschap van de Unie wordt ontnomen. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat EP, ondanks haar lange verblijf in Frankrijk en haar huwelijk met een Frans onderdaan, er niet voor heeft gekozen de Franse nationaliteit te verwerven. Volgens de Franse regering zou EP hiertoe een verzoek kunnen indienen omdat zij met een Frans onderdaan is gehuwd. EP hoeft dus alleen maar bij de Franse autoriteiten het vereiste verzoek in te dienen om de Franse nationaliteit te verkrijgen, waardoor zij automatisch het burgerschap van de Unie verkrijgt. Het is op zijn minst paradoxaal te noemen dat EP zich weliswaar uitsluitend op haar banden met Frankrijk beroept om haar aanspraak op behoud van het burgerschap van de Unie te onderbouwen, maar tegelijkertijd weigert de enige stap te zetten die tot behoud van haar burgerschap van de Unie zou kunnen leiden, namelijk de indiening van een verzoek om toekenning van de Franse nationaliteit. Zonder de nationaliteit van een lidstaat kan EP door Frankrijk niet als burger van de Unie worden erkend.

34. Het Hof heeft geoordeeld dat de rechten die artikel 21, lid 1, VWEU aan een burger van de Unie verleent, onder meer zijn geleidelijke integratie in de samenleving van de gastlidstaat beogen te bevorderen.<sup>28</sup> EP lijkt te betogen dat zij als burger van de Unie in de Franse maatschappij is geïntegreerd, zodat haar die hoedanigheid en de bijbehorende rechten niet meer kunnen worden ontnomen. Naast het bezwaar dat EP, net als alle andere Britse onderdanen, als rechtstreeks gevolg van het soevereine besluit van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Europese Unie terug te trekken niet langer voldoet aan de belangrijkste voorwaarde voor de hoedanigheid en voordelen van het burgerschap van de Unie, namelijk de nationaliteit van een lidstaat, kan ik opmerken dat de integratie van onderdanen van derde landen in de maatschappij van de lidstaten niet een doel is dat met het burgerschap van de Unie wordt nagestreefd.

35. Ter ondersteuning van een argument dat de nationaliteit van een lidstaat geen voorwaarde is voor het bezit van het burgerschap van de Unie, haalt EP ook een zin aan uit punt 23 van de conclusie van advocaat-generaal Póitares Maduro in de zaak Rottmann<sup>29</sup>, die als volgt luidt: „Het burgerschap van de Unie veronderstelt de nationaliteit van een lidstaat, maar het is ook een ten opzichte van het begrip nationaliteit autonoom juridisch en politiek begrip”.

36. In punt 23 van die conclusie geeft advocaat-generaal Póitares Maduro tevens aan dat de nationaliteit van een lidstaat toegang verleent tot de door de Europese Unie toegekende rechten en dat zij die personen ook tot burgers van de Unie maakt. Hij merkt op dat het burgerschap van de Unie meer is dan een complex van rechten die, op zichzelf, ook zouden kunnen worden verleend aan personen die dit burgerschap niet bezitten. Het veronderstelt het bestaan van een band van politieke aard tussen burgers van de Unie, die berust op hun wederzijdse verbintenis om hun politieke gemeenschap open te stellen voor andere burgers van de Unie en een nieuwe vorm van burgerlijke en politieke solidariteit op Europese schaal in het leven te roepen. Volgens advocaat-generaal Póitares Maduro hebben de lidstaten, door de nationaliteit van een lidstaat een voorwaarde te maken voor het burgerschap van de Unie, willen aangeven dat deze nieuwe vorm van burgerschap de primaire verbondenheid van een persoon met een nationale politieke gemeenschap niet ter discussie stelde. Het burgerschap van de Unie wordt dus bereikt via de

<sup>28</sup> Arresten van 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punt 56), en 18 januari 2022, Wiener Landesregierung e.a. (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34, punt 42).

<sup>29</sup> C-135/08, EU:C:2009:588.

nationaliteit van een lidstaat, die wordt geregeld door het nationale recht. Zoals elke vorm van burgerschap is het de basis van een nieuwe politieke ruimte waaruit rechten en verplichtingen ontstaan die door het Unierecht worden bepaald. De verkrijging en het verlies van een nationaliteit (en dus van het burgerschap van de Unie) worden niet door het recht van de Unie beheerst, maar de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van die nationaliteit moeten wel verenigbaar zijn met het Unierecht en de rechten van de burger van de Unie eerbiedigen.

37. Punt 23 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Rottmann<sup>30</sup> ondersteunt de door EP verdedigde stelling dus geenszins, maar ondermijnt deze juist. In die conclusie wordt beschreven dat het burgerschap van de Unie afhankelijk is van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat, wegens de wederzijdse verbintenis van de lidstaten om een nieuwe vorm van burgerlijke en politieke verbondenheid op Europese schaal tot stand te brengen. Door zijn soevereine besluit om de Europese Unie te verlaten heeft het Verenigd Koninkrijk te kennen gegeven dat het vastbesloten is om die verbintenis af te wijzen. In het kader van die handeling van een soevereine staat kan een individu zich niet op zijn Britse nationaliteit beroepen om aanspraak te maken op het burgerschap van de Unie of op de voordelen ervan.

38. EP betoogt voorts dat artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord bepaalt dat de daarin opgesomde bepalingen „tijdens de overgangperiode op en in het Verenigd Koninkrijk” niet van toepassing zijn. Die niet-toepasselijkheid geldt dus niet voor de lidstaten, waaronder Frankrijk. Artikel 127, lid 6, van het terugtrekkingsakkoord wijzigt de territoriale werkingssfeer van deze beperking niet, aangezien daarin is bepaald dat het Unierecht gedurende die periode van toepassing is op alle lidstaten, met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk.

39. Die uitlegging van artikel 127, lid 6, van het terugtrekkingsakkoord lijkt eraan voorbij te gaan dat die bepaling niet verwijst naar het Unierecht als zodanig, maar naar „het krachtens lid 1 toepasselijke recht van de Unie”. Artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord heeft tot gevolg dat de bepalingen waarnaar het verwijst, worden uitgesloten van de werkingssfeer van het recht van de Unie dat in de zin van die bepaling van toepassing is. Hieruit volgt dat artikel 127, lid 6, van het terugtrekkingsakkoord de lidstaten ontslaat van de verplichting om de in artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord genoemde bepalingen tijdens de overgangperiode toe te passen. Artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord legde Frankrijk dus geen verplichting op om EP op de kiezerslijsten te laten staan voor de gemeenteraadsverkiezingen die gedurende die periode in die lidstaat werden gehouden.

40. EP voert ook een aantal grieven aan tegen het feit dat bij de beslissing om haar naam van de kiezerslijst te schrappen geen rekening is gehouden met haar individuele omstandigheden. Onder verwijzing naar de arresten Rottmann<sup>31</sup> en Tjebbes e.a.<sup>32</sup> van het Hof stelt zij dat een besluit waarbij haar de voordelen van het burgerschap van de Unie worden ontnomen, slechts kan worden genomen na een beoordeling van haar individuele omstandigheden in het licht van de beginselen van evenredigheid en gewettigd vertrouwen en na haar eerlijke procedures te hebben geboden, waaronder het recht om te worden gehoord.

<sup>30</sup> C-135/08, EU:C:2009:588.

<sup>31</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>32</sup> Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189).

41. Zoals in de punten 23 tot en met 25 hierboven is uiteengezet, zijn de arresten Rottmann<sup>33</sup> en Tjebbes e.a.<sup>34</sup> tot stand gekomen in omstandigheden waarin een lidstaat aan individuele personen de nationaliteit heeft ontnomen, waardoor zij het burgerschap van de Unie hebben verloren. In die context heeft het Hof geoordeeld dat de betrokken lidstaat op grond van het Unierecht en overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel verplicht was de gevolgen die dat verlies voor de betrokkene heeft, in het individuele geval te toetsen.<sup>35</sup>

42. Mijns inziens kan EP zich niet op de arresten Rottmann<sup>36</sup> en Tjebbes e.a.<sup>37</sup> beroepen en stellen dat een dergelijke beoordeling in haar geval tot een andere uitkomst zou hebben geleid indien met haar persoonlijke omstandigheden rekening was gehouden. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat een bevoegde instantie tegenstrijdige rechten en normen tegen elkaar afweegt alvorens een besluit te nemen dat gevolgen heeft voor een persoon. De omstandigheden van deze zaak vereisen geen afweging door de beslissende instantie die rekening zou houden met de persoonlijke omstandigheden van EP. De soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Europese Unie terug te trekken, heeft direct tot gevolg dat een persoon in de positie van EP het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in Frankrijk, de lidstaat waar zij verblijft, verliest. Die soevereine beslissing, en niet die van een lidstaat of een instantie daarvan, heeft ervoor gezorgd dat EP die rechten heeft verloren. In tegenstelling tot de omstandigheden in zowel het arrest Rottmann<sup>38</sup> als het arrest Tjebbes e.a.<sup>39</sup> had of heeft noch de beslisser noch de verwijzende rechter enige bevoegdheid om in te gaan op de eisen van EP. Geen enkele overweging betreffende de individuele omstandigheden van EP had tot een ander resultaat kunnen leiden dat met het Unierecht in overeenstemming is. Om dezelfde reden kan zij zich ook niet beroepen op het recente arrest Wiener Landesregierung e.a. van het Hof<sup>40</sup>.

43. Voor zover EP haar positie wil gelijkstellen met die van staatlozen, wat een deel van de achtergrond van de arresten Rottmann<sup>41</sup> en Wiener Landesregierung e.a.<sup>42</sup> was, zou ik daaraan willen toevoegen dat zij de Britse nationaliteit heeft. Zij kan zich met al haar vragen over haar status of rechten als Brits onderdaan tot de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk wenden. Frankrijk of de Europese Unie kunnen in een dergelijk geschil geen rol spelen.

44. Deze opmerkingen gelden ook voor de pogingen van EP om zich jegens de Europese Unie en/of de Franse autoriteiten op gewettigd vertrouwen te beroepen. Elke schending van gewettigd vertrouwen die EP zou willen aanvoeren met betrekking tot haar status van burger van de Unie, dient te worden gericht aan het Verenigd Koninkrijk, dat zich uit de Europese Unie heeft teruggetrokken, en niet aan de Franse autoriteiten of aan de Europese Unie.

<sup>33</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>34</sup> Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189).

<sup>35</sup> Arresten van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 55), en 12 maart 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punt 41).

<sup>36</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>37</sup> Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189).

<sup>38</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>39</sup> Arrest van 12 maart 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189).

<sup>40</sup> Arrest van 18 januari 2022 (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34).

<sup>41</sup> Arrest van 2 maart 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104).

<sup>42</sup> Arrest van 18 januari 2022 (Intrekking van een naturalisatietoezegging) (C-118/20, EU:C:2022:34).

45. Het betoog van EP dat de Franse autoriteiten haar het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen hebben ontnomen en haar daardoor het recht hebben ontnomen om aan het democratische proces deel te nemen, is evenzeer misplaatst. De eventuele ontneming van haar recht om als Brits onderdaan aan het democratisch proces deel te nemen, vloeit uitsluitend voort uit het recht van het Verenigd Koninkrijk.

46. EP betoogt voorts dat het ontnemen van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf aan in de Europese Unie wonende Britse onderdanen in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, dat is verankerd in artikel 18 VWEU.

47. Het Hof heeft aangegeven dat een burger van de Unie die in het Verenigd Koninkrijk verblijft, zich tijdens de overgangperiode op artikel 18, eerste alinea, VWEU kan beroepen.<sup>43</sup> Evenzo kan EP zich in die periode in beginsel jegens Frankrijk beroepen op het in artikel 18 VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

48. Volgens vaste rechtspraak kan artikel 18, eerste alinea, VWEU echter autonoom toepassing vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt maar waarvoor het VWEU niet voorziet in een bijzonder discriminatieverbod.<sup>44</sup>

49. In het kader van de onderhavige zaak volstaat het eraan te herinneren dat het verbod van discriminatie bij de uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen uitdrukkelijk wordt behandeld in artikel 20, lid 2, onder b), VWEU, dat in artikel 127, lid 1, van het terugtrekkingsakkoord uitdrukkelijk wordt uitgesloten van de rechten die Britse onderdanen tijdens de overgangperiode in de Europese Unie zouden blijven genieten.

50. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist het algemene verbod van discriminatie bovendien dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.<sup>45</sup>

51. Wat de uitoefening van politieke rechten binnen de Europese Unie betreft, bevinden onderdanen van derde landen, zoals EP, zich wegens hun afwijkende rechtspositie niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van onderdanen van de lidstaten. Verschillen in hun behandeling vormen dus geen ongerechtvaardigde discriminatie op grond van nationaliteit.

52. Deze laatste conclusie doet uiteraard geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de lidstaten om onderdanen van derde landen het recht toe te kennen om deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen overeenkomstig de vereisten die in hun respectieve nationale wetgevingen zijn vastgesteld.<sup>46</sup> Met andere woorden, hoewel het Unierecht de lidstaten daartoe niet verplicht, belet het hun niet om onderdanen van derde landen op grond van hun nationale wetgeving kiesrecht bij verkiezingen toe te kennen. Dat het Franse recht dat recht niet toekent aan dergelijke personen, kan op grond van het Unierecht niet worden aangevochten.

53. In het licht van alle overwegingen hierboven ga ik in op de vier prejudiciële vragen die de verwijzende rechter heeft gesteld, zodat hem een nuttig antwoord kan worden gegeven.

<sup>43</sup> Zie dienaangaande arrest van 15 juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602, punt 64).

<sup>44</sup> *Ibidem*, punt 65.

<sup>45</sup> Arrest van 29 oktober 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punt 37).

<sup>46</sup> Volgens de Europese Commissie kent een aantal lidstaten dit recht onder bepaalde voorwaarden toe.

*a) Eerste vraag*

54. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord aldus moeten worden uitgelegd dat zij het burgerschap van de Unie intrekken van Britse onderdanen die vóór het einde van de overgangperiode gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van een andere lidstaat, in het bijzonder van degenen die meer dan vijftien jaar op het grondgebied van een andere lidstaat hebben gewoond en op wie de 15-jaarregel (*15 year rule*) van het Verenigd Koninkrijk van toepassing is, zodat hun elk kiesrecht wordt ontnomen.

55. Om de redenen die hierboven in de punten 19 tot en met 52 nader uiteen zijn gezet, zijn Britse onderdanen door het besluit van het Verenigd Koninkrijk om een beroep te doen op de procedure van artikel 50 VEU en het daaruit voortvloeiende terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, niet langer onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie. Zij zijn derhalve niet langer burgers van de Unie. De eventuele rechtsgevolgen van het verblijf van EP buiten het Verenigd Koninkrijk voor de uitoefening van het kiesrecht bij de verkiezingen van die staat zijn een aangelegenheid tussen haar en het Verenigd Koninkrijk, een derde staat, en vallen dus buiten de bevoegdheid van dit Hof.

56. Dienovereenkomstig stel ik het Hof voor om op de eerste vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord tot gevolg hebben dat met ingang van 31 januari 2020 om middernacht (CET) een einde is gekomen aan het burgerschap van de Unie van Britse onderdanen, met inbegrip van degenen die vóór het einde van de overgangperiode gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van een andere lidstaat.

*b) Tweede vraag*

57. Met zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om na te gaan of de artikelen 2, 3, 10, 12 en 127 van het terugtrekkingsakkoord, overweging 6 van de preambule ervan, en de artikelen 18, 20 en 21 VWEU, gelezen in onderlinge samenhang, moeten worden geacht die Britse onderdanen in staat te hebben gesteld de rechten op het burgerschap van de Unie die zij genoten vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, zonder uitzondering te behouden.

58. Deze vraag lijkt te berusten op de veronderstelling dat Britse onderdanen die reeds het burgerschap van de Unie hadden verkregen, zelfs indien zij als gevolg van de werking van artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord geen burgers van de Unie meer zouden zijn, door het gecombineerde effect van voornoemde bepalingen beschermd zijn tegen een van de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, namelijk dat zij het burgerschap van de Unie verliezen.

59. De stelling waarop deze vraag is gebaseerd, stuit op ten minste drie onoverkomelijke obstakels.

60. Ten eerste blijkt uit het voorgestelde antwoord op de eerste vraag dat artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord niet voorzien in enige uitzondering op de regel dat het Verenigd Koninkrijk na zijn terugtrekking uit de Europese Unie niet langer een lidstaat is, met alle gevolgen van dien voor de Britse onderdanen.

61. Ten tweede waren alle Britse onderdanen vóór 31 januari 2020 om middernacht (CET) burgers van de Unie, aangezien men om burger van de Unie te zijn onderdaan van een lidstaat moet zijn, ongeacht of zij een van de rechten hadden uitgeoefend die aan dat burgerschap zijn verbonden. De uitoefening van de door het recht van de Unie verleende rechten vormt geen rechtsgrondslag voor de vaststelling van iemands status van burger van de Unie.

62. Ten derde bepaalt artikel 127, lid 1, van het terugtrekkingsakkoord, zoals hierboven besproken, uitdrukkelijk dat artikel 20, lid 2, onder b), en artikel 22 VWEU, artikel 40 van het Handvest en de op basis van die bepalingen vastgestelde handelingen tijdens de overgangperiode niet van toepassing zijn.

63. Om die redenen stel ik voor dat het Hof op de tweede vraag antwoordt dat Britse onderdanen op grond van de voormelde bepalingen van het terugtrekkingsakkoord en het VWEU geen van de rechten op het burgerschap van de Unie kunnen behouden die zij vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie genoten.

*c) Derde en vierde vraag*

64. De derde en vierde vraag worden gesteld voor het geval het Hof de eerste twee vragen ontkennend beantwoordt. Aangezien daarin de kwestie van de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord vanuit een aantal verschillende, maar vergelijkbare gezichtspunten aan de orde wordt gesteld, is het wellicht dienstig deze samen te behandelen.

65. Het staat vast 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 Europese Unie gesloten internationale overeenkomst verenigbaar is met de Verdragen en met de volkenrechtelijke regels die overeenkomstig de Verdragen verbindend zijn voor de Europese Unie.<sup>47</sup>

66. In het geval waarin bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van een door de Europese Unie gesloten internationale overeenkomst is ingediend, zoals in casu, moet dat verzoek aldus worden opgevat dat het ziet op de handeling waarbij de Unie die internationale overeenkomst heeft gesloten. De geldigheidstoetsing die het Hof in die context kan verrichten, kan betrekking hebben op de geldigheid van die handeling uit het oogpunt van de inhoud van de relevante internationale overeenkomst.<sup>48</sup>

67. Zoals in punt 6 hierboven is aangegeven, heeft de Europese Unie bij besluit 2020/135 de sluiting van het terugtrekkingsakkoord goedgekeurd.

68. In het licht van die overwegingen zouden de derde en vierde prejudiciële vraag in wezen opnieuw kunnen worden geformuleerd als vragen of besluit 2020/135 betreffende de sluiting van het terugtrekkingsakkoord ongeldig is voor zover het, gelet op de inhoud ervan, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen niet toekent aan Britse onderdanen die in een lidstaat verblijven en niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

<sup>47</sup> Arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, punt 48).

<sup>48</sup> Ibidem, punten 50 en 51.

69. Zoals hierboven is aangegeven, is het Verenigd Koninkrijk sinds 31 januari 2020 om middernacht (CET) niet langer een lidstaat van de Europese Unie. Tijdens de overgangperiode was het Unierecht van toepassing op het Verenigd Koninkrijk en zijn onderdanen op grond van de derogatie van artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord, waarvan met name het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf was uitgesloten.

70. Gelet op de status van het Verenigd Koninkrijk als derde land sinds het zich uit de Europese Unie heeft teruggetrokken, kan besluit 2020/135 mijns inziens niet worden bekritiseerd omdat het Britse onderdanen noch tijdens de overgangperiode noch daarna het actief en passief kiesrecht toekent bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven. Het verlies van die rechten is een van de gevolgen van de soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Europese Unie terug te trekken. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat besluit 2020/135, in combinatie met het terugtrekkingsakkoord, bepaalde dat sommige onderdelen van het acquis bij wijze van uitzondering tijdens de overgangperiode van toepassing waren om de ordelijke terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie te verzekeren, hetgeen volgens de preambule ervan het doel van het terugtrekkingsakkoord is. Om die redenen ben ik van mening dat besluit 2020/135 niet in strijd is met artikel 20, lid 2, onder b), en artikel 22 VWEU of met artikel 40 van het Handvest wat het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen betreft. A fortiori is besluit 2020/135 om dezelfde redenen in het kader van de aan het Hof voorgelegde vragen niet in strijd met de artikelen 18 en 21 VWEU.

71. Aan die conclusie wordt evenmin afgedaan door het feit dat bepaalde Britse onderdanen, zoals EP, vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk bepaalde rechten van het burgerschap van de Unie hadden uitgeoefend, waaronder het recht om naar een andere lidstaat van de Europese Unie te verhuizen en daar te verblijven. Voor de stelling dat besluit 2020/135 onwettig was omdat daarmee het burgerschap van de Unie niet werd toegekend aan personen die tijdens de overgangperiode of daarna geen burgers van de Unie meer waren, ongeacht hun verblijfplaats, is geen rechtsgrond.

72. Voorts zij erop gewezen dat in de rechtspraak wordt erkend dat de instellingen van de Unie beschikken over een ruime beleidsruimte bij het onderhouden van hun externe betrekkingen.<sup>49</sup> In het kader van de uitoefening van hun prerogatieven op het gebied van het buitenlands beleid kunnen de instellingen van de Unie dus rechtmatig internationale overeenkomsten met hun partners sluiten op basis van het beginsel van wederkerigheid en wederzijdse voordelen.<sup>50</sup>

73. In de preambule van het terugtrekkingsakkoord wordt erkend dat het noodzakelijk is om aan burgers van de Unie en aan Britse onderdanen, alsmede aan hun familieleden, wederzijdse bescherming te bieden in omstandigheden waarin zij hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend. Juist in die context wijst de Europese Commissie onder meer op een onderhandelingsdocument genaamd „The United Kingdom’s Exit from the European Union – Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU” van juni 2017. Uit dat document blijkt dat het Verenigd Koninkrijk niet heeft getracht te bewerkstelligen dat Britse onderdanen die in de Europese Unie verblijven na zijn terugtrekking politieke rechten zouden genieten in ruil voor de toekenning van wederkerige rechten aan in het Verenigd Koninkrijk verblijvende burgers van de Unie.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Arrest van 21 december 2016, *Swiss International Air Lines* (C-272/15, EU:C:2016:993, punt 24).

<sup>50</sup> Zie dienaangaande arrest van 23 november 1999, *Portugal/Raad* (C-149/96, EU:C:1999:574, punt 45).

<sup>51</sup> Dit document is online beschikbaar op [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/621848/60093\\_Cm9464\\_NSS\\_SDR\\_Web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621848/60093_Cm9464_NSS_SDR_Web.pdf).

74. Er ontbreekt dus zowel een juridische als een feitelijke grondslag voor het oordeel dat de Europese Unie de grenzen van haar beleidsmarge in het kader van de externe betrekkingen heeft overschreden door Britse onderdanen die in de Europese Unie verblijven na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk niet langer toe te staan hun actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaten uit te oefenen, hetzij bij wege van een eenzijdig besluit hetzij op grond van de uitkomst van onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk.

75. Voor zover in de derde vraag specifiek wordt gevraagd of het terugtrekkingsakkoord bepaalde aan de identiteit van de Unie ten grondslag liggende beginselen schendt en onevenredig is omdat het geen uitzondering bevat op de regel dat Britse onderdanen de rechten verliezen die aan het burgerschap van de Unie zijn verbonden, zou ik de volgende korte opmerkingen willen maken. Aangezien de soevereine wil van het Verenigd Koninkrijk om de Europese Unie te verlaten neerkomt op een afwijzing van de beginselen die aan de Europese Unie ten grondslag liggen, en het terugtrekkingsakkoord een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk is om de ordelijke terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie mogelijk te maken, verkeerde de Europese Unie niet in de positie om van het Verenigd Koninkrijk te verlangen dat het zich volledig houdt aan enig beginsel van de Europese Unie. De Europese Unie kon evenmin rechten beschermen die zij hoe dan ook niet hoefde te doen gelden ten behoeve van personen die onderdaan zijn van een staat die de Europese Unie heeft verlaten en dus geen burgers van de Unie meer zijn. Ten slotte is het burgerschap van de Unie afhankelijk van het bezit van het burgerschap van een lidstaat, zodat zonder afbreuk te doen aan de werkingssfeer van de Verdragen geen ander antwoord mogelijk was dan de uitsluiting van Britse onderdanen van de definitie van burgers van de Unie.

76. Wat de vierde vraag betreft, over de geldigheid van artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord, is er geen rechtsgrondslag voor een onderscheid tussen Britse onderdanen die hun uit het Unierecht voortvloeiende rechten hebben uitgeoefend en zij die dat niet hebben gedaan. Op grond van de wet waren alle Britse onderdanen vóór de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie burgers van de Unie, ongeacht het gebruik dat zij van die hoedanigheid hadden gemaakt. Vraagstukken in verband met gewettigd vertrouwen moeten worden behandeld door de staat waarvan zij onderdaan zijn, in dit geval het Verenigd Koninkrijk.

77. Gelet op het voorgaande stel ik voor dat op de derde en vierde prejudiciële vraag wordt geantwoord dat besluit 2020/135 betreffende de sluiting van het terugtrekkingsakkoord niet ongeldig is voor zover daarbij het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen niet wordt toegekend aan Britse onderdanen die in een lidstaat verblijven en die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben.

## V. Conclusie

78. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Tribunal judiciaire d'Auch te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 50 VEU en 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 hebben tot gevolg dat het burgerschap van de Unie van Britse onderdanen, met



inbegrip van degenen die vóór het einde van de overgangperiode gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van een andere lidstaat, met ingang van 31 januari 2020 om middernacht (CET) is beëindigd.

- 2) Op grond van de bepalingen van besluit 2020/135 en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kunnen Britse onderdanen geen van de rechten op het burgerschap van de Unie behouden die zij vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 31 januari 2020 genoten.
- 3) Besluit 2020/135 is niet ongeldig voor zover daarbij het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen niet wordt toegekend aan Britse onderdanen die in een lidstaat verblijven en niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.”