

**This item is the archived peer-reviewed author-version of:**

Brexit means Brexit, ook wat het stemrecht bij lokale verkiezingen in lidstaten van de Europese Unie betreft

**Reference:**

Voets Thomas Yaw.- Brexit means Brexit, ook wat het stemrecht bij lokale verkiezingen in lidstaten van de Europese Unie betreft  
SEW : tijdschrift voor Europees en economisch recht - ISSN 0165-098X - 3(2023), p. 149-153  
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1949210151162165141>

Brexit means Brexit, ook wat het stemrecht bij lokale verkiezingen in lidstaten van de Europese Unie betreft

Zaak C-673/20, Préfet du Gers en Institut National de la Statistique en des Études Économiques

Arrest van 9 juni 2022 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2022:449; conclusie van A-G A.M. Collins van 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:129

Prejudiciële verwijzing – Unieburgerschap – In een lidstaat verblijvende onderdaan van het Verenigd Koninkrijk – 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 uit de Europese Unie – Gevolgen van de terugtrekking van een lidstaat uit de Unie – Schrapping van de kiezerslijsten in de lidstaat van verblijf – Artikelen 39 en 40 Handvest – Geldigheid van Besluit (EU) 2020/135

## 1. Inleiding

Kunnen Britse onderdanen die de voordelen van het burgerschap van de Unie genoten, die voordelen behouden na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie? Deze vraag staat centraal in het Préfet du Gers en Institut National de la Statistique en des Études Économiques-arrest. Het behandelt vier prejudiciële vragen die door de Tribunal judiciaire d’Auch (rechter van eerste aanleg Auch, Frankrijk) zijn gesteld in het kader van een geschil over de kwestie of EP, een Brits onderdaan, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in Frankrijk heeft behouden.

Het Préfet du Gers en Institut National de la Statistique en des Études Économiques-arrest is een van de vele geschillen die de weg naar het Hof heeft gevonden als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, kortweg Brexit genoemd. Gezien de complexiteit van deze terugtrekking en het ontbreken van enig precedent, is dit waarschijnlijk niet het laatste arrest dat het Hof zal moeten wijzen in dit verband.

Deze annotatie zal achtereenvolgens de feiten en rechtsvragen, de conclusie van de advocaat-generaal en het arrest zelf behandelen, gevolgd door een bespreking van de belangrijkste kwesties. Bedoeling is de lezer inzicht te geven in het arrest en de ruimere betekenis ervan in de rechtsorde van de Europese Unie.

## 2. Feiten en rechtsvragen

EP, een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk, verblijft sinds 1984 in Frankrijk en is gehuwd met een Frans burger. Omdat zij als voormalig ambtenaar van het toenmalige Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Gemenebestzaken van het

Verenigd Koninkrijk) de eed van trouw aan de Koningin heeft afgelegd, verkreeg zij bij haar huwelijk niet de Franse nationaliteit. Ze heeft die daarna evenmin aangevraagd. Op 1 februari 2020 treedt de Brexit in werking. Als gevolg van het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk wordt EP door het Institut national de la statistique et des études économiques (het nationaal instituut voor de statistiek en economische studies, dat volgens de Franse kieswet belast is met het schrappen van de namen van overleden en niet langer kiesgerechtigde personen uit het kiezersregister) geschrapt van de kiezerslijst van de Franse gemeente Thoux. Het resultaat is dat zij niet heeft kunnen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 15 maart en 28 juni 2020.

Op 6 oktober 2020 dient EP een verzoek in om herinschrijving op de kiezerslijst voor niet-Franse burgers van de Europese Unie. De dag daarna wijst de burgemeester van de gemeente Thoux dat verzoek af. Vervolgens wendt EP zich tot de kiescommissie van de gemeente Thoux. Aangezien die instantie haar meldt dat zij pas in maart 2021 bijeen zou komen, beschouwt EP dat antwoord als een impliciete bevestiging van het besluit van de burgemeester. Daarom stelt EP op 9 november 2020 bij de Tribunal judiciaire d'Auch beroep in tegen dat besluit.

De rechter die de zaak behandelt, benadrukt dat EP het kiesrecht volledig is ontnomen, aangezien zij op grond van de 15-jaarregel (dat wil zeggen de regel dat Britse burgers die in het buitenland wonen tot maximum 15 jaar na hun vertrek bij de Britse parlementsverkiezingen mogen stemmen) niet mag stemmen bij verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk, terwijl zij op grond van artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord ook niet langer het recht heeft om in Frankrijk te stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen.

Volgens de rechter levert deze toepassing van het terugtrekkingsakkoord EP een onevenredige inbreuk op haar grondwettelijke recht om te stemmen op. In die omstandigheden besluit de rechter de behandeling van de zaak op te schorten en aan het Hof vier prejudiciële vragen te stellen. Deze komen in wezen neer op de volgende vier vragen:

1. Moeten artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord aldus worden uitgelegd dat hiermee het burgerschap van de Unie (met inbegrip van het bijbehorende stemrecht) wordt ingetrokken van onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die zich vóór het einde van de overgangperiode in de EU hebben gevestigd, in het bijzonder voor degenen die al meer dan 15 jaar op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven (en aldus onderworpen zijn aan de bovengenoemde wettelijke '15-jaarregel')?
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 (in onderlinge samenhang gelezen), dan zo worden uitgelegd dat deze onderdanen de aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten kunnen behouden die zij vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie genoten?
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 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 dus onderworpen zijn aan de wettelijke '15-jaarregel'), zodat hun elk kiesrecht is ontnomen?

### **3. Conclusie van de advocaat-generaal**

Advocaat-generaal Anthony Michael Collins begint zijn conclusie met een aantal algemene overwegingen over 'het burgerschap van de Unie' en 'de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie', alvorens in te gaan op de zaak van EP zelf. Wat 'het burgerschap van de Unie' betreft, meldt de advocaat-generaal dat dit is opgenomen in de tiende en dertiende overweging van de preambule van het VEU, artikel 1 en 9 VEU alsook in de artikelen 20 tot en met 24 VWEU. Vervolgens stelt hij dat die bepalingen helder zijn, en dat in de rechtspraak van het Hof – met name in de arresten Rottmann, 1 Tjebbes, e.a., 2 en Wiener Landesregierung<sup>3</sup> – uitdrukkelijk wordt bepaald dat de lidstaten bevoegd blijven om te bepalen wie onderdaan is – en bijgevolg burger van de Unie.

Over 'de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie' stelt advocaat-generaal Collins dat 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. Voorts dat krachtens artikel 50 lid 3 VEU de Verdragen vanaf de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord niet meer van toepassing zijn op een staat die kennis heeft gegeven van zijn voornemen zich uit de Europese Unie terug te trekken. En, ten slotte, dat artikel 126 van het terugtrekkingsakkoord voorzag in een overgangsperiode op grond waarvan sommige bepalingen uit het Unierecht tot 31 december 2020 'op en in het Verenigd Koninkrijk' van toepassing bleven.

Collins benadrukt echter dat artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord uitdrukkelijk uitsloot dat artikel 20 lid 2 onder b) VWEU, artikel 22 lid 1 VWEU en artikel 40 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 zouden zijn tijdens de overgangsperiode. Met andere woorden: vanaf de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord had een Brits onderdaan niet langer als burger van de Unie actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van zijn verblijf.

Vervolgens past advocaat-generaal Collins vorenstaande bedenkingen toe op de zaak van EP.

Hij begint met te stellen dat EP, in haar schriftelijke opmerkingen, twee soorten motiveringen aanvoert. 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.

Vervolgens behandelt Collins elk van EP's argumenten afzonderlijk. Vooreerst wijst EP naar een passage uit het arrest Nottebohm<sup>4</sup> (van het Internationaal Gerechtshof) en naar punt 23 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in Rottmann, 5 ter ondersteuning van haar argument dat de banden die zij met Frankrijk heeft aangeknoopt in een periode waarin zij onderdaan van deze lidstaat was beletten dat haar het burgerschap van de Unie wordt ontnomen.

Collins weerlegt dit door te benadrukken dat EP nooit de stap heeft gezet om het Franse staatsburgerschap aan te vragen, en door op te merken dat de integratie van onderdanen van derde landen in de samenleving van de lidstaten geen doelstelling is die door het burgerschap van de Unie wordt nagestreefd. Vervolgens betoogt EP dat artikel 127 lid 1 onder b) van het terugtrekkingsakkoord bepaalt dat de daarin genoemde bepalingen 'tijdens de overgangsperiode niet van toepassing [zijn] op en in het Verenigd Koninkrijk', en dat deze niet-toepassing dus niet geldt voor Frankrijk. Bovendien, zo gaat ze verder, bepaalt artikel 127 lid 6 van het terugtrekkingsakkoord dat het recht van de Unie gedurende de overgangsperiode van toepassing was op alle lidstaten (met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk).

Collins stelt echter dat deze uitlegging voorbijgaat aan het feit dat artikel 127 lid 6 van de terugtrekkingsovereenkomst de lidstaten vrijstelt van de verplichting om de bepalingen van artikel 127 lid 1 onder b) tijdens de overgangsperiode toe te passen. Met andere woorden: artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord legde Frankrijk niet de verplichting op om EP op de kiezerslijsten te houden voor de gemeenteraadsverkiezingen die er in die periode werden gehouden. Als derde argument stelt EP – met verwijzing naar de arresten Rottmann<sup>6</sup> en Tjebbes, e.a.<sup>7</sup> – dat er bij de beslissing om haar naam van de kiezerslijst te schrappen geen rekening is gehouden met haar individuele omstandigheden, en dat zo'n besluit slechts kan worden genomen na een beoordeling van die 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).

Advocaat-generaal Collins betoogt echter dat de omstandigheden in deze zaak verschillen van die in Rottmann<sup>8</sup> en Tjebbes, e.a.<sup>9</sup> Zo vereisen de omstandigheden van deze zaak geen afweging door de beslissende instantie, en zou geen enkele overweging van haar individuele omstandigheden tot een ander resultaat kunnen leiden dat met het Unierecht in overeenstemming is. Voorts heeft EP, in tegenstelling tot de omstandigheden in Rottmann<sup>10</sup> (en Wiener Landesregierung<sup>11</sup>), geen positie die vergelijkbaar is met die van een staatloze, gezien zij te allen tijde de Britse nationaliteit heeft behouden.

Ook de pogingen van EP om zich te beroepen op het gewettigd vertrouwen dat zij ten aanzien van de Europese Unie en/of de Franse autoriteiten had, alsmede op het feit dat deze haar de mogelijkheid hebben ontnomen om deel te nemen aan het democratisch proces – hetgeen bovendien in strijd zou zijn met het in artikel 18 VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit –, worden door de advocaat-generaal verworpen. Al deze elementen hebben immers betrekking op het Verenigd Koninkrijk, dat door zijn besluit om uit de Europese Unie te stappen een afwijkende rechtspositie voor EP heeft gecreëerd. Gelet op zijn weerlegging van de afzonderlijke argumenten die EP in haar schriftelijke conclusies heeft aangevoerd, beantwoordt advocaat-generaal Collins de specifieke vragen van de verwijzende rechter als volgt:

1. Artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord hebben tot gevolg 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 overgangsperiode gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van een andere lidstaat.
2. Op grond van het terugtrekkingsakkoord en van het VWEU 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. en 4) Het terugtrekkingsakkoord 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.

#### **4. Arrest van het Hof**

Het Hof van Justitie sluit zich in grote mate aan bij de conclusie van advocaat-generaal Collins. Ook concludeert het, enerzijds, dat Britse onderdanen die vóór het einde van de overgangsperiode hun verblijfsrecht in een lidstaat hebben uitgeoefend, sinds de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie niet langer de hoedanigheid van Unieburger hebben en meer bepaald niet langer het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van hun verblijf genieten; en, anderzijds, dat er geen feiten of omstandigheden zijn die de geldigheid kunnen aantasten van het terugtrekkingsakkoord.

Alvorens met de behandeling ten gronde te beginnen, wijst het Hof erop dat EP op 15 april 2022 overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof heeft verzocht om heropening van de mondelinge behandeling. Zij deed dit omdat de Franse Conseil d'État in een vergelijkbare zaak uitspraak zou hebben gedaan, en omdat zij zich niet kon vinden in de conclusie van advocaat-generaal Collins. Wellicht niet verrassend wijst het Hof dit verzoek af. Zo voorzien het Statuut van het Hof en het Reglement voor de procesvoering helemaal niet in de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen naar aanleiding van de conclusie van de advocaat-generaal (die overigens onafhankelijk en onpartijdig zijn conclusie opstelt), en brengt EP bovendien geen nieuwe feiten aan het licht die de beslissing van het Hof zouden kunnen beïnvloeden.

Het Hof begint vervolgens met zijn oordeel ten gronde en kiest ervoor de eerste en de tweede vraag samen te behandelen, evenals de derde en de vierde vraag. Met betrekking tot de eerste en de tweede vraag preciseert het Hof eerst dat het burgerschap van de Unie het bezit van de nationaliteit van een lidstaat vereist. En dat aan het burgerschap van de Unie een aantal rechten zijn verbonden, waaronder het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

Daarna benadrukt het Hof dat artikel 50 VEU bepaalt dat elke lidstaat (in casu het Verenigd Koninkrijk) overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen kan besluiten om zich uit de Unie terug te trekken, en dat dit besluit tot gevolg heeft dat de Verdragen vanaf de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord niet langer op deze lidstaat van toepassing zijn. Toegepast op deze zaak betekent dit dat EP – als Brits staatsburger – vanaf 1 februari 2020 (de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk) niet langer de nationaliteit van een lidstaat, maar die van een derde land bezat. Het gevolg is dus dat EP gelijktijdig van rechtswege de hoedanigheid van Unieburger verloor, met alle daaraan verbonden rechten. Dus ook het actief en passief kiesrecht bij de Franse gemeenteraadsverkiezingen.

Volgens het Hof is dit ook geen onevenredig gevolg van EP's verlies van het Unieburgerschap, zoals de verwijzende rechter vreesde. Hoewel haar op grond van de 15-jaarregel ook het actief en passief kiesrecht in het Verenigd Koninkrijk wordt ontzegd, is dit een soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk zelf. Bijgevolg zijn noch de bevoegde autoriteiten noch de rechterlijke instanties van de lidstaten verplicht EP's verlies van het Unieburgerschap aan een individuele evenredigheidstoets te onderwerpen.

Wat ten slotte de vraag betreft of Britse onderdanen die vóór het einde van de overgangperiode hun verblijfsrecht in een lidstaat hebben uitgeoefend hun actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in die lidstaat kunnen behouden, beklemtoont het Hof dat niets in het terugtrekkingsakkoord erop wijst dat een dergelijk recht aan die onderdanen wordt toegekend. Immers, artikel 127 lid 1 onder b) van het terugtrekkingsakkoord sluit uitdrukkelijk de toepassing op en in het Verenigd Koninkrijk uit van de bepalingen van het primair Unierecht inzake het actief en passief kiesrecht van Unieburgers bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf. Met andere woorden: vanaf 1 februari 2020 (de datum waarop de Brexit inging) waren de lidstaten niet langer verplicht om op hun grondgebied verblijvende Britse onderdanen het actief en passief kiesrecht toe te kennen bij gemeenteraadsverkiezingen, een recht dat door de eerdergenoemde bepalingen wordt toegekend aan personen die de status van Unieburger hebben als onderdanen van een lidstaat.

Wat de derde en de vierde vraag betreft, merkt het Hof allereerst op dat deze vragen betrekking hebben op de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord. Meer bepaald preciseert het Hof dat het wordt verzocht na te gaan of het terugtrekkingsakkoord ongeldig is in het licht van artikel 9 VEU, de artikelen 18, 20 en 21 VWEU, artikel 40 Handvest, en het evenredigheidsbeginsel. Dit zou volgens EP zo zijn omdat Britse onderdanen die vóór het einde van de overgangperiode hun verblijfsrecht in een lidstaat hebben uitgeoefend, niet het actief en passief kiesrecht kunnen uitoefenen bij gemeenteraadsverkiezingen in de staat waar zij wonen.

In zijn antwoord wijst het Hof er vooreerst op dat het besluit van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Unie terug te trekken een soeverein besluit was dat tot gevolg had dat de Britse burgers op de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord geen Unieburgers meer waren. En, zoals eerder aangehaald, dat alleen Unieburgers aanspraak kunnen maken op stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij wonen. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat het terugtrekkingsakkoord in strijd is met artikel 9 VEU, de artikelen 20, 21 en 22 VWEU en artikel 40 Handvest. Voorts stelt het Hof dat het terugtrekkingsakkoord evenmin in strijd is met artikel 18 VWEU. Zo vormt het verschil in behandeling tussen Britse onderdanen die in een lidstaat verblijven en Unieburgers geen discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 18 eerste alinea VWEU. Het is immers de hoedanigheid van Unieburger die de verschillende behandeling rechtvaardigt.

Ten slotte benadrukt het Hof dat niets in het dossier de conclusie wettigt dat de Unie – als partij bij het terugtrekkingsakkoord – de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid in het kader van haar externe betrekkingen heeft overschreden, door niet te eisen dat dit akkoord voorziet in het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf voor onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangperiode hun verblijfsrecht in een lidstaat hebben uitgeoefend. De instellingen van de Unie beschikken immers over een ruime beleidsruimte bij het onderhouden van hun externe betrekkingen<sup>12</sup> en laten zich daarbij leiden door het beginsel van wederkerigheid en wederzijds voordeel. Zij zijn derhalve niet verplicht eenzijdig aan onderdanen van derde landen rechten toe te kennen zoals het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf.

## **5. Bespreking**

Het Préfet du Gers en Institut National de la Statistique en des Études Économiques-arrest is om twee redenen noemenswaardig. Zo bevestigt het Hof de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk. Ook preciseert het de gevolgen voor het Unieburgerschap in geval van uittreding van een lidstaat uit de Europese Unie, bij toepassing van de artikel 50 VEU-procedure. Beide redenen worden hierna verder toegelicht.

### **5.1. De bevestiging door het Hof van de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk**

Wellicht het belangrijkste gevolg van het Préfet du Gers en Institut National de la Statistique en des Études Économiques-arrest, is dat het Hof nogmaals<sup>13</sup> de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord heeft bevestigd. Ditmaal bevestigde het Hof dat het feit dat in het terugtrekkingsakkoord geen bepaling is opgenomen die het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen op basis van wederkerigheid verleent, de geldigheid ervan niet aantast. Meer nog, het Hof brengt in herinnering dat de instellingen van de Europese Unie bij het onderhouden van hun externe betrekkingen over een ruime beoordelingsmarge beschikken<sup>14</sup> en dus geenszins verplicht waren eenzijdig aan onderdanen van derde landen rechten toe te kennen zoals het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf.

Een ietwat onfortuinlijk gevolg hiervan is dat tijdens de ‘overgangperiode’ – waarin de betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie ongewijzigd zouden blijven (met andere woorden: Britse burgers zouden in grote lijnen dezelfde rechten behouden om in andere lidstaten van de Europese Unie te wonen, te werken en te reizen) – Britse burgers bij gebrek aan nationale wetgeving<sup>15</sup> of een bilaterale overeenkomst<sup>16</sup> het actief en passief kiesrecht werd ontzegd, terwijl burgers van de andere lidstaten van de Europese Unie in het Verenigd Koninkrijk het actief en passief kiesrecht behielden.

Hoewel het Hof heeft bevestigd dat deze onevenwichtige situatie volledig in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie, rijzen er natuurlijk vragen over andere bronnen van recht. Denk bijvoorbeeld aan de mensenrechten,<sup>17</sup> in het bijzonder het recht op vrije verkiezingen dat onder meer is vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.<sup>18</sup> In tegenstelling tot veel andere arresten gaan zowel de advocaat-generaal als het Hof hier niet op in. Hoewel zij daartoe uiteraard niet verplicht zijn, zal het interessant zijn om de mogelijke ontwikkelingen op dit punt in andere (mensenrechten)hoven te volgen.

### **5.2. De precisering door het Hof van de gevolgen voor het Unieburgerschap in geval van uittreding van een lidstaat uit de Europese Unie**

Een tweede belangrijk gevolg is dat het Hof een duidelijke precisering maakt van de gevolgen voor het Unieburgerschap in geval van uittreding van een lidstaat uit de Europese Unie. Als zodanig verwerpt het volledig het argument dat Britse burgers na de Brexit het Unieburgerschap behouden. En het maakt expliciet dat dit geldt ongeacht of die Britse burgers vooraf gebruik hebben gemaakt



van hun vrij verkeers- en verblijfsrecht of niet. Hiermee bevestigt het Hof het intrinsieke verband dat bestaat tussen het hebben van de nationaliteit van een van de lidstaten en het Unieburgerschap. Met andere woorden: het Unieburgerschap is geen status die aan individuen wordt toegekend, maar puur een status die verband houdt met het lidmaatschap van een staat van de Europese Unie, niettegenstaande de mogelijke duurzame banden tussen een bepaalde individu en een lidstaat.

En hoewel het huidige arrest gericht is op het actief en passief stemrecht bij een gemeenteraadsverkiezing, is er geen logische reden om aan te nemen dat de doorwerking ervan zich zou beperken tot alleen het actief en passief stemrecht. Immers, logischerwijs kan ook worden aangenomen dat álle vrije verkeersrechten waarop Unieburgers recht hebben, na afloop van de overgangperiode, rechtmatig verloren zijn gegaan.<sup>19</sup> Een andersluidende beslissing zou namelijk leiden tot de vreemde situatie dat een Unieburger op dezelfde manier zou worden behandeld als een burger van het Verenigd Koninkrijk, maar een burger van een ander derde land niet. Dit zou dan weer leiden tot een dubbele vorm van discriminatie. Enerzijds voor de Unieburger, die niet zou profiteren van zijn status als Unieburger; anderzijds voor de burger uit het derde land, die zonder gegronde reden zou worden benadeeld ten opzichte van de burger uit het Verenigd Koninkrijk. Er kan dus worden geconcludeerd dat het Hof, in het *Préfet du Gers* en *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*-arrest, nog eens zéér duidelijk de voordelen van het Unieburgerschap uiteenzet.

T.Y. Voets<sup>20</sup>

## Voetnoten

1. HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (Rottmann). Zie voor een bespreking: N. Cambien, 'Noot onder Zaak C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern', SEW 2010, afl. 9, p. 379-382.
2. HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (Tjebbesse. a.). Zie voor een bespreking: H. Kroeze, 'Een ezel stoot zich in het gemeen niet tweemaal aan dezelfde steen? Tjebbes, de Nederlandse nationaliteitsgeschiedenis die zich herhaalde', SEW 2020, afl. 6, p. 409-416.
3. HvJ EU 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (Wiener Landesregierung).
4. IGH, *Nottebohm case (Liechtenstein/Guatemala)*, I.C.J.Rep. 1955, 4, 23, Cases, I.B.8.
5. Concl. A-G M. Poiares Maduro 30 september 2009, ECLI:EU:C:2009:588, punt 23, bij HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (Rottmann).
6. HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (Rottmann). Zie voor een bespreking: N. Cambien, 'Noot onder Zaak C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern', SEW 2010, afl. 9, p. 379-382.
7. HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (Tjebbesse. a.). Zie voor een bespreking: H. Kroeze, 'Een ezel stoot zich in het gemeen niet tweemaal aan dezelfde steen? Tjebbes, de Nederlandse nationaliteitsgeschiedenis die zich herhaalde', SEW 2020, afl. 6, p. 409-416.
8. HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (Rottmann). Zie voor een bespreking: N. Cambien, 'Noot onder Zaak C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern', SEW 2010, afl. 9, p. 379-382.

9. HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189(Tjebbesse. a.).Zie voor een bespreking: H. Kroeze, 'Een ezels steen staat in het gemeen niet tweemaal aan dezelfde steen? Tjebbes, de Nederlandse nationaliteitsgeschiedenis die zich herhaalde', SEW 2020, afl. 6, p. 409-416.
10. HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (Rottmann). Zie voor een bespreking: N. Cambien, 'Noot onder Zaak C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern', SEW 2010, afl. 9, p. 379-382.
11. HvJ EU 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (Wiener Landesregierung).
12. HvJ EU 21 december 2016, C-272/15, ECLI:EU:C:2016:993, punt 24 (Swiss International Air Lines).
13. HvJ EU 16 november 2021, C-479/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:929(Governor of Cloverhill Prison e.a.).
14. HvJ EU 21 december 2016, C-272/15, ECLI:EU:C:2016:993, punt 24 (Swiss International Air Lines).
15. In Denemarken hebben onderdanen van derde landen van rechtswege stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Zie hierover: R. Casale, 'Britons in Europe are disenfranchised while their EU counterparts' rights hang in the balance', EURACTIV, euractiv.com, 14 maart 2020.
16. Hoewel het Verenigd Koninkrijk er niet in was geslaagd een dergelijke overeenkomst met Frankrijk te sluiten, was het er wel in geslaagd dergelijke overeenkomsten te sluiten met Spanje, Portugal en Luxemburg. Zie hierover: S. Collard, 'How Brexit put an end to the election of Britons living in rural France', The Conversation, theconversation.com, 10 maart 2020.
17. Hierbij wordt echter niet bedoeld op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat deel uitmaakt van het acquis van de Europese Unie.
18. Zie in dezelfde zin: M. Zabrocka, 'Case C-673/20 EP v Préfet du Gers: The Stripping of the Right to Vote', Oxford Human Rights Hub, ohrh.law.ox.ac.uk, 21 juni 2022.
19. Deze opvatting wordt duidelijk uitgedragen door de Europese Commissie en is tijdens de Brexit-onderhandelingen meermaals in politieke termen verwoord door hoofdonderhandelaar Michael Barnier. Bovendien lijkt deze veronderstelde ondeelbaarheid van de vier vrijheden ook steun te vinden in de literatuur. Zie bijvoorbeeld: 'Editorial Comments: Is the "indivisibility" of the four freedoms a principle of EU law?', Common Market Law Review (56) 2019, afl. 5, p. 1189-1200; C. Barnard, 'Brexit and the EU Internal Market', in: F. Fabbrini (red.), The Law & Politics of Brexit, Oxford: Oxford University Press 2017, p. 201-218. Toch kan worden betoogd dat dit niet geldt voor het vrije verkeer van kapitaal, vanwege de unieke derde-landendimensie daarvan (opgenomen in artikel 63 VWEU). Zie in deze zin: J. Mukwiri, 'Brexit and implications for the free movement of capital', Legal Issues of Economic Integration (46) 2019, afl. 1, p. 7-28.
20. Thomas Yaw Voets is Attaché bij de Directie-Generaal Juridische Zaken van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.