

G E R E C H T

10 **Zaak T-458/17, Harry Shindler e.a./Raad van de Europese Unie**

Arrest van 26 november 2018 (Negende kamer – uitgebreid)

Beroep tot nietigverklaring – Institutioneel recht – Terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie – Akkoord betreffende de voorwaarden voor de terugtrekking – Artikel 50 VEU – Besluit van de Raad waarbij machtiging wordt verleend tot het openen van onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk over dit akkoord – Burgers van het Verenigd Koninkrijk die in een andere Unielidstaat verblijven – Voorbereidende handeling – Handeling waartegen geen beroep kan worden ingesteld – Niet rechtstreeks geraakt – Niet-ontvankelijkheid

Op 23 juni 2016 hebben de burgers van het Verenigd Koninkrijk zich in een referendum uitgesproken voor de terugtrekking van hun land uit de Europese Unie (Brexit). Op 22 mei 2017 heeft de Raad van de Europese Unie op grond van de bepalingen van artikel 50 VEU het besluit vastgesteld waarbij de Europese Commissie wordt gemachtigd onderhandelingen te openen over een akkoord met het Verenigd Koninkrijk over de voorwaarden voor zijn terugtrekking uit de Europese Unie (hierna: bestreden besluit). Het bestreden besluit duidt de Commissie aan als onderhandelaar van de Unie (artikel 1) en verduidelijkt dat de onderhandelingen zullen worden gevoerd in het licht van de door de Europese Raad vastgestelde richtsnoeren en in overeenstemming met de in de bijlage bij dat besluit opgenomen onderhandelingsrichtsnoeren (artikel 2). In de onderhavige zaak komen verzoekers op tegen het bestreden besluit. Verzoekers zijn geëxpatrieerde burgers van het Verenigd

Koninkrijk en burgers van de Unie. Zij verblijven in een andere lidstaat van de Unie en hebben, vanwege de wettelijke regeling genaamd '15 years rule' (15-jaar-regel), hun stemrecht niet mogen uitoefenen bij het referendum van 23 juni 2016.

Aangezien de Raad betoogt dat het beroep van verzoekers niet-ontvankelijk is, gaat het Gerecht over tot een onderzoek naar de ontvankelijkheid van het beroep. Voor zowel de aanvechtbaarheid van het bestreden besluit als voor verzoekers' hoedanigheid om in rechte op te treden in de zin van artikel 263 vierde alinea VWEU is vereist dat het bestreden besluit rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoekers.

Het Gerecht overweegt in dat verband dat het bestreden besluit enkel rechtsgevolgen teweegbrengt in de verhoudingen tussen de Unie en haar lidstaten en tussen de instellingen van de Unie, in het bijzonder ten aanzien van de Commissie. De Commissie is immers door dit besluit gemachtigd om de onderhandelingen te openen over een akkoord met het Verenigd Koninkrijk, in het licht van de door de Europese Raad vastgestelde richtsnoeren en in overeenstemming met de door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtsnoeren. Het bestreden besluit heeft daarentegen geen enkel rechtstreeks gevolg voor de rechtspositie van verzoekers. Het bestreden besluit wijzigt immers niet de rechtspositie van de burgers van het Verenigd Koninkrijk die verblijven in een van de lidstaten van de Unie met 27 lidstaten (hierna: Unie met 27), ongeacht of het hun rechtspositie op het ogenblik van het bestreden besluit betreft dan wel hun rechtspositie vanaf het tijdstip van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie. Wat de rechten van de burgers van het Verenigd Koninkrijk in de Unie met 27 vanaf het tijdstip van de terugtrekking betreft, vormt het bestreden besluit slechts een voorbereidende handeling voor het definitieve akkoord, waarvan onzeker is of het zal worden gesloten en dat een later besluit vereist van de Raad, die beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement. De eventuele nietigverklaring van het bestreden besluit blijft zodoende zonder gevolgen voor de rechtspositie van de burgers van het Verenigd Koninkrijk, met name van degenen die, zoals verzoekers, verblijven in een andere lidstaat van de Unie en bij het referendum van 23 juni 2016 en bij de algemene verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk geen stemrecht genoten. Zij brengt noch de nietigverklaring van de akte van kennisgeving

van het voornemen tot terugtrekking, noch de opschorting van de bij artikel 50 lid 3 VEU bepaalde termijn van twee jaar mee. De rechten van verzoekers blijven onveranderd. Hoewel de rechtspositie van verzoekers, met name wat hun hoedanigheid van burger van de Unie betreft, kan worden aangetast bij de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, ongeacht of een terugtrekkingsakkoord kan worden gesloten of niet, volgt deze eventuele aantasting van hun rechten – waarvan heden overigens noch de inhoud, noch de draagwijdte kan worden ingeschat – niet uit het bestreden besluit, zoals de Raad terecht opmerkt. In die omstandigheden heeft het bestreden besluit geen rechtstreekse gevolgen voor de rechtspositie van verzoekers zodat verzoekers geen beroep tot nietigverklaring kunnen instellen en bovendien niet de hoedanigheid hebben om in rechte op te treden overeenkomstig de bepalingen van artikel 263 vierde alinea VWEU.

De overige argumenten van verzoekers kunnen aan deze conclusie geen afbreuk doen. Ten eerste betogen verzoekers dat het bestreden besluit een impliciete handeling bevat waarbij de Raad de akte van kennisgeving van het voornemen tot terugtrekking heeft aanvaard. Het Gerecht overweegt evenwel dat een dergelijk aanvaardingsbesluit van de Raad (of van om het even welke instelling van de Unie) geen bestaansreden heeft en niet is voorzien in de bepalingen van artikel 50 VEU. Verzoekers voeren dus ten onrechte aan dat het bestreden besluit een impliciet besluit bevat waarbij de Raad de akte van kennisgeving van het voornemen tot terugtrekking aanvaardt, en dat het bestreden besluit het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie heeft vastgesteld op 29 maart 2019.

Ten tweede voeren verzoekers aan dat de Raad het openen van de onderhandelingen had moeten weigeren of opschorten. Verzoekers wijzen erop dat hun het stemrecht is ontzegd bij het referendum van 23 juni 2016 en bij de verkiezing van de parlementsleden die de wet van 2017 betreffende de Europese Unie (Kennisgeving tot terugtrekking) hebben vastgesteld, gelet op de '15-jaar-regel', die het stemrecht ontnemt aan de burgers van het Verenigd Koninkrijk die al meer dan vijftien jaar in het buitenland verblijven. Het Gerecht overweegt dat verzoekers met dit betoog middelen ten gronde aanvoeren waarmee in werkelijkheid wordt beoogd de wettigheid van het bestreden besluit te betwisten. Met de betreffende middelen wordt niet ter discussie gesteld dat het bestreden

besluit geen rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van verzoekers. Ten derde voeren verzoekers aan dat het onderhavige beroep het enige doeltreffende rechtsmiddel voor de Unierechter is vóórdat zij als gevolg van het bestreden besluit hun hoedanigheid van burger van de Unie op 29 maart 2019 onherroepelijk zullen verliezen. Het Gerecht overweegt als volgt. Blijkens artikel 19 lid 1 VEU, wordt het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie niet alleen verzekerd

door het Hof van Justitie, maar ook door de rechterlijke instanties van de lidstaten. Zoals de Raad benadrukt, is in casu een van de voornaamste grieven van verzoekers niet te hebben kunnen stemmen bij het referendum van 23 juni 2016 en evenmin bij de verkiezing van de parlementsleden die de wet van 2017 betreffende de Europese Unie (Kennisgeving van terugtrekking) hebben vastgesteld. Die stemprocedures voor burgers van het Verenigd Koninkrijk – zoals overigens ook de akte van kennisgeving van

het voornemen tot terugtrekking – hadden echter kunnen worden aangevochten voor een rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk, die, in voorkomend geval, krachtens artikel 267 VWEU het Hof van Justitie prejudiciële vragen over de uitlegging van de Verdragen had kunnen voorleggen. Het argument betreffende het recht op een doeltreffende rechterlijke bescherming moet dus worden afgewezen. Het Gerecht verklaart het beroep van verzoekers niet-ontvankelijk.