DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. september 2006 *

I sag C-145/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 227 EF, anlagt den 18 marts 2004,

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, F. Díez Moreno og I. del Cuvillo Contreras, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af P. Goldsmith, D. Wyatt og D. Anderson, QC, samt af barrister M. Chamberlain, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Ladenburger, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (refererende dommer), K. Schiemann og J. Makarczyk samt dommerne J.-P. Puissochet, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. juli 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. april 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i

henhold til artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF samt i henhold til akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet, der er knyttet til Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976 (EFT L 278, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse 2002/772/EF, Euratom af 25. juni 2002 og 23. september 2002 (EFT L 283, s. 1, herefter »akten fra 1976«), idet det har vedtaget loven fra 2003 om valg til Europa-Parlamentet [»European Parliament (Representation) Act 2003«, herefter »EPRA 2003«].

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

2 Artikel 17 EF bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

3 Det Forenede Kongerige har med henblik på fællesskabsrettens anvendelse defineret udtrykket »statsborgere« i en erklæring, der er optaget som bilag til slutakten til traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige

Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT særudgave af 27.3.1972, s. 196, herefter »1972-erklæringen«). Denne erklæring blev i 1982 erstattet af en ny erklæring (EFT 1983 C 23, s. 1, herefter »1982-erklæringen«) som følge af, at en ny lov om statsborgerskab var trådt i kraft i Det Forenede Kongerige. I sidstnævnte erklæring er nævnt følgende grupper:

»a) britiske borgere

b) personer, der er britiske undersåtter i medfør af afsnit IV i »British Nationality Act 1981«, og som har ret til at tage bopæl i Det Forenede Kongerige og derfor er fritaget for Det Forenede Kongeriges indvandringskontrol

c) borgere i britiske protektorater, der opnår statsborgerskab på grund af en tilknytning til Gibraltar«.

4 Artikel 19, stk. 2, EF bestemmer:

»Med forbehold af artikel 190, stk. 4, og gennemførelsesbestemmelserne hertil har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret kan udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, har vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette.«

5 Rådet har i medfør af denne bestemmelse vedtaget direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EFT L 329, s. 34).

6 Artikel 189, stk. 1, EF bestemmer:

»Europa-Parlamentet, der består af repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater, udøver de beføjelser, som er tillagt det ved denne traktat.«

7 Artikel 190 EF bestemmer:

»1. Repræsentanterne i Europa-Parlamentet for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater vælges ved almindelige direkte valg.«

[...]

4. Europa-Parlamentet udarbejder forslag til afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater.

Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, der er tiltrådt af et flertal af dets medlemmer, fastsætter herom forskrifter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

[...]«

8 Artikel 8 i akten fra 1976 bestemmer:

»Med forbehold af forskrifterne i denne akt er valgproceduren undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter.

Disse nationale forskrifter, der eventuelt kan tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne, må ikke generelt berøre valgmetodens forholdstalskarakter.«

9 Aktens artikel 15, stk. 2, bestemmer:

»Bilagene II og III udgør en integrerende del af denne akt.«

10 Bilag II til akten fra 1976, der som følge af den nye nummerering, som fremgår af bilaget til afgørelse 2002/772 (herefter »bilag I til akten fra 1976«), nu betegnes som bilag I, bestemmer:

»Det Forenede Kongerige anvender udelukkende bestemmelserne i denne lov med hensyn til Det Forenede Kongerige.«

11 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i dommen af 18. februar 1999 i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige (*Report of Judgments and Decisions* 1991-I), at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat artikel 3 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »protokol nr. 1 til EMRK«), idet det ikke havde afholdt valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar. Ifølge artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK forpligter de kontraherende parter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling. I dommens punkt 64 bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, at sagsøgeren som følge af, at hun var bosat i Gibraltar, ikke havde nogen mulighed for at deltage i valget af Europa-Parlamentets medlemmer. Det Forenede Kongerige har på Domstolens opfordring oplyst, at fru Matthews var britisk borger, således som det fremgik af Menneskerettighedskommissionens rapport.

12 Akten fra 1976, i dennes oprindelige affattelse, blev ændret ved afgørelse 2002/772, som trådte i kraft den 1. april 2004. I forbindelse med denne ændring modsatte Kongeriget Spanien sig, at bilag I til akten fra 1976 blev ophævet, således som foreslået af Det Forenede Kongerige. Følgende erklæring fra Det Forenede Kongerige, der gengav en bilateral aftale, som var indgået mellem Det Forenede Kongerige og Kongeriget Spanien, blev dog optaget i protokollen fra Rådets møde den 18. februar 2002 (herefter »erklæringen af 18. februar 2002«):

»Under henvisning til artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, hvorefter »[u]nionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«, vil Det Forenede Kongerige træffe foranstaltninger til at gennemføre de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af de eksisterende valgkredse i Det Forenede Kongerige og på samme vilkår som vælgerne i denne valgkreds, for at sikre opfyldelsen af sin forpligtelse til at efterkomme Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med gældende ret i Den Europæiske Union.«

13 Endvidere blev følgende erklæring fra Rådet og Kommissionen optaget i samme mødeprotokol:

»Rådet og Kommissionen tager erklæringen fra Det Forenede Kongerige til efterretning, hvorefter Det Forenede Kongerige med henblik på at sikre opfyldelsen af sin forpligtelse til at efterkomme Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige vil træffe foranstaltninger til at gennemføre de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af de eksisterende valgkredse i Det Forenede Kongerige og på samme vilkår som vælgerne i denne valgkreds, i overensstemmelse med gældende ret i Den Europæiske Union.«

Gibraltars status

14 Den spanske konge afstod Gibraltar til den britiske krone ved Utrecht-traktaten, som blev indgået den 13. juli 1713 mellem den spanske konge og Storbritanniens dronning som led i de traktater, hvorved den spanske arvefølgekrig blev bragt til ophør. Utrecht-traktatens artikel X, sidste punktum, bestemte, at den britiske krone var forpligtet til at give den spanske krone forret for alle andre, såfremt den påtænkte at afstå, sælge eller på anden måde afhænde byen Gibraltar.

15 Gibraltar er på nuværende tidspunkt en koloni under den britiske krone. Området udgør ikke en del af Det Forende Kongerige.

16 Den udøvende magt i området varetages af en guvernør, som udnævnes af dronningen, og for bestemte indre anliggender af en Chief minister og af ministre, der er valgt på lokalt niveau. De sidstnævnte er ansvarlige over for Gibraltars lovgivende kammer (House of Assembly), som vælges hvert femte år.

17 House of Assembly kan udstede love vedrørende bestemte indre anliggender. Guvernøren kan dog afslå at stadfæste loven. Endvidere har Det Forenede Kongeriges parlament og dronningen i Privy Council (»Queen in Council«) kompetence til at udstede love med gyldighed for Gibraltar.

18 Gibraltar har sine egne domstole. Domme afsagt af den højeste domstol i Gibraltar kan dog indankes for Judicial Committee of the Privy Council.

19 Ifølge fællesskabsretten udgør Gibraltar et europæisk område, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat som omhandlet i artikel 299, stk. 4, EF, og som EF-traktatens bestemmelser finder anvendelse på. Det bestemmes dog i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene for Kongeriget Danmark, Irland og Det Forende Kongerige Storbritannien og Nordirland og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1972 særudgave af 27.3.1972, s. 14), at visse dele af traktaten ikke finder anvendelse i Gibraltar.

EPRA 2003

20 Den 8. maj 2003 vedtog Det Forenede Kongerige EPRA 2003.

21 Section 9 i EPRA 2003 bestemmer, at Gibraltar henføres til en eksisterende valgkreds i England eller Wales og danner sammen med denne en ny valgkreds. I medfør af denne bestemmelse har de britiske myndigheder henført Gibraltar til valgkredsen Sydvestengland ved bekendtgørelse fra 2004 om valg til Europa-Parlamentet for den kombinerede valgkreds Gibraltar og om valgudgifter (European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004).

22 Ifølge section 14 i EPRA 2003 føres valgregistret til de europæiske valg (herefter »valgregistret for Gibraltar«) af clerk of the House of Assembly of Gibraltar (protokolføreren ved Gibraltars lovgivende kammer).

23 Ifølge section 15 i EPRA 2003 kan en person deltage i valg til Europa-Parlamentet på Gibraltar, såfremt vedkommende er optaget på valgregistret for Gibraltar.

24 Ifølge section 16 (1) i EPRA 2003 har personer, der opfylder alle nedenstående betingelser, ret til at blive optaget på valgregistret for Gibraltar:

— De skal være bosat i Gibraltar.

— De må ikke have mistet deres valgret ved valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar (bortset fra aldersbetingelsen).

— De skal være statsborgere i Commonwealth og opfylde visse betingelser [qualifying Commonwealth citizen, herefter »QCC«] eller unionsborgere (bortset fra QCC).

— De skal være fyldt 18 år.

25 Section 16 (5) i EPRA 2003 definerer QCC på følgende måde:

— personer, som i henhold til Gibraltars lovgivning ikke skal anmode om en tilladelse eller et bevis for at kunne rejse ind i Gibraltar eller tage ophold dér, eller

— personer, som er i besiddelse af en tilladelse eller et bevis, der giver ret til indrejse og ophold i Gibraltar (eller som i henhold til de gældende bestemmelser i Gibraltar har ret til en sådan tilladelse eller et sådant bevis).

26 Ifølge section 17 og 18 i EPRA 2003 kan der træffes nærmere bestemmelser om valgregistret i Gibraltar og valgretten af Lord Chancellor eller ved lov. Der er fastsat sådanne nærmere bestemmelser af statssekretæren for forfatningsspørgsmål (secretary of State for constitutional affairs), til hvem visse af Lord Chancellors funktioner er overdraget, ved den af Gibraltars lovgivende kammer vedtagne lov fra 2004 om valg til Europa-Parlamentet (European Parliamentary Elections Regulations 2004) og den vedtagne bekendtgørelse fra 2004 om valg til Europa-Parlamentet (European Parliamentary Elections Ordinance 2004).

27 o Section 21 i EPRA 2003 ændrer section 10 i loven fra 2002 om valg til Europa-Parlamentet (»European Parliamentary Act 2002«), idet den optager en henvisning heri til Gibraltar, hvoraf følger, at en person ikke fortaber retten til at blive valgt som medlem af Europa-Parlamentet, fordi vedkommende ikke er britisk statsborger, men statsborger i Commonwealth.

28 Ifølge section 22 i EPRA 2003 kan der fastsættes særlige regler for forskellige valgkredse og navnlig for den kombinerede valgkreds for England og Wales og for Gibraltar.

29 Ifølge section 23 i EPRA 2003 er domstolene i Gibraltar kompetente til at påkende tvister om valgspørgsmål.

30 Ifølge section 28 (2) i EPRA 2003 omfatter denne lovs territoriale anvendelsesområde Det Forenede Kongerige og Gibraltar.

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

31 Efter en skriftveksling tilsendte Kongeriget Spanien den 28. juli 2003 Kommissionen en klage over Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 227 EF med henblik på, at Kommissionen anlagde en traktatbrudssag ved Domstolen mod denne medlemsstat, fordi EPRA 2003 angiveligt var uforenelig med fællesskabsretten. Det Forenede Kongerige besvarede denne klage ved en skrivelse til Kommissionen af 11. september 2003. Den 1. oktober 2003 foretog Kommissionen en høring af de to medlemsstaters repræsentanter. Efter høringen godkendte Kommissionen, at de to medlemsstater indgav supplerende skriftlige bemærkninger, hvilket skete den 3. oktober 2003.

32 Den 29. oktober 2003 afgav Kommissionen følgende erklæring:

»Efter en grundig undersøgelse af Spaniens klage og efter afholdelse af en høring den 1. oktober er Kommissionen af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige har udvidet valgretten til at omfatte personer, der har bopæl i Gibraltar, inden for rammerne af den skønsmæssige beføjelse, medlemsstaterne har i henhold til fællesskabsretten. Da det underliggende bilaterale spørgsmål imidlertid er af følsom karakter, afstår Kommissionen på dette stadium fra at afgive en begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 227 EF og opfordrer i stedet parterne til at finde en mindelig løsning.«

33 Det hedder bl.a. i Kommissionens pressemeddelelse:

»EF-traktaten bestemmer, at Det Europæiske Fællesskab har kompetence til at fastlægge en ensartet fremgangsmåde for valg til Europa-Parlamentet. Den ensartede fremgangsmåde kan omfatte regler, der fastlægger den persongruppe, som er valgberettiget. Spørgsmålet om valgretten er imidlertid ikke omhandlet i akten fra 1976. Herom gælder reglerne i national ret.

Selv om valgretten ved valg til Europa-Parlamentet er omfattet af almindelige retsgrundsætninger vedrørende valg (hvorefter valget skal være direkte, almindeligt, frit og hemmeligt), er der ikke fastsat noget generelt princip i fællesskabsretten, hvorefter valgretten ved valg til Europa-Parlamentet skal være begrænset til borgere i Den Europæiske Union.

Hvad angår spørgsmålet om valgkredse indeholder akten fra 1976 ingen bestemmelser om oprettelse af valgkredse, hvorfor det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser herom.

Bilag [I] til akten fra 1976 skal fortolkes på grundlag af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som med henblik på overholdelsen af de grundlæggende rettigheder garanterer afholdelse af frie valg ved valg af medlemmer til den lovgivende forsamling. Denne bestemmelse er derfor tilstrækkelig fleksibel til, at Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med dets egen nationale valgordning har mulighed for at indlemme de valgberettigede i Gibraltar i kredsen af britiske valgberettigede ved valg til Europa-Parlamentet.«

34 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. september 2004 er der givet Kommissionen tilladelse til at intervenere i denne sag til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande.

Søgsmålet

35 Kongeriget Spanien har understreget, at sagen kun vedrører de valg, som afholdes i Gibraltar, og ikke den omstændighed, at Det Forenede Kongerige anerkender, at QCC, som befinder sig på Det Forenede Kongeriges område, har valgret ved valg til Europa-Parlamentet.

36 Kongeriget Spanien har fremført to anbringender til støtte for sit søgsmål. Det første anbringende er, at det er i strid med artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF at udvide valgretten ved valg til Europa-Parlamentet til personer, som ikke er britiske statsborgere i fællesskabsrettens forstand, således som det er sket ved EPRA 2003. Det andet anbringende er, at oprettelsen af en kombineret valgkreds er i strid med akten fra 1976 og med de forpligtelser, som Det Forenede Kongeriges regering har indgået ved erklæringen af 18. februar 2002.

Første anbringende om tilsidesættelse af artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF

37 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF ved at indrømme valgret til QCC, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, da disse traktatbestemmelser ud fra en historisk og systematisk fortolkning ikke anerkender, at andre end borgere i Den Europæiske Union har valgret og er valgbare til Europa-Parlamentet.

38 Det henviser herved til, at Det Forenede Kongerige har fastlagt forskellige grupper af britiske statsborgere og har tildelt disse grupper forskellige rettigheder afhængig af deres tilknytning til Det Forenede Kongerige. Domstolen fastslog i præmis 24 i sin

dom af 20. februar 2001, Kaur (sag C-192/99, Sml. I, s. 1237), at erklæringerne fra Det Forenede Kongeriges regering herom skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af EF-traktatens personelle anvendelsesområde. Det er ubestridt, at QCC ikke er omfattet af de persongrupper, som er nævnt i 1982-erklæringen. Da artikel 17, stk. 1, EF gør unionsborgerskabet betinget af, at den pågældende er statsborger i en medlemsstat, er QCC ikke unionsborgere.

39 Efter Kongeriget Spaniens opfattelse kan kun unionsborgere have valgret ved valg til Europa-Parlamentet på grund af den direkte forbindelse, der består mellem unionsborgerskabet og statsborgerskabet i en medlemsstat, på den ene side, og de rettigheder, der tilkommer de pågældende ifølge traktaten, på den anden side. Der bør i den forbindelse anlægges en systematisk fortolkning af artikel 19 EF om valgret og valgbarhed og af artikel 17, stk. 2, EF, hvorefter unionsborgerne har de rettigheder, der er indeholdt i traktaten. Enhver udvidelse af disse rettigheder til andre personer kræver en udtrykkelig bestemmelse herom enten i traktaten eller i bestemmelser i den afledede ret. Da anerkendelsen af valgret og valgbarhed således henhører under Fællesskabets kompetence, kan ændringer af det personelle anvendelsesområde for disse rettigheder kun ske i medfør af fællesskabsretten.

40 Kongeriget Spanien bestrider i den forbindelse ikke, at akten fra 1976 ikke fastsætter nogen ensartet valgprocedure, og at valgproceduren i medlemsstaterne fortsat er undergivet nationale retsforskrifter. Det finder imidlertid, at der allerede er foretaget en afgrænsning af de valgberettigede ved artikel 189 EF og 190 EF, sammenholdt med artikel 17 EF og 19 EF, og at medlemsstaterne er bundet af denne afgrænsning.

41 Kongeriget Spanien anfører endvidere, at artikel 19, stk. 2, EF — hvorefter unionsborgere har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat — og direktiv 93/109, som indeholder de nærmere regler for udøvelse af denne

ret, godtgør forbindelsen mellem statsborgerskab og valgret. Det henviser herved til, at en QCC i EPRA 2003's forstand, som har bopæl i en anden medlemsstat, ikke kan udøve sin valgret i denne stat ifølge disse bestemmelser.

42 Til støtte for sin argumentation henviser Kongeriget Spanien endvidere til den tilsvarende bestemmelse i artikel 39 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1), hvori anvendes udtrykket »[e]nhver unionsborger« og ikke udtrykket »enhver« eller et udtryk, der henviser til national ret. Da valgretten for en statsborger i et tredjeland ikke kan betegnes som en »menneskerettighed« eller en »grundlæggende frihedsrettighed«, er det ubegrundet at henvise til chartrets artikel 53, hvorefter ingen bestemmelse i chartret må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes i EU-retten.

43 Hvad angår udtrykket »folkene i de [sammensluttede] stater« i artikel 189 EF fremhæver Kongeriget Spanien for det første, at denne bestemmelse ikke regulerer selve valgretten. Den omstændighed, at denne bestemmelse allerede fandtes i EF-traktaten, før begrebet unionsborgerskabet blev indført ved traktaten om Den Europæiske Union, forklarer i øvrigt, at bestemmelsen ikke henviser til dette begreb, navnlig da der ikke blev foretaget nogen systematisk revision af EF-traktaten inden den sidste regeringskonference. Under alle omstændigheder er udtrykket »folkene i de [sammensluttede] stater« en stilistisk figur, der betegner personer af samme nationalitet og ikke den befolkning, der er hjemmehørende på området. Dette bekræftes af, at udtrykket »folk« anvendes i betydningen »nation« i flere medlemsstaters forfatning.

44 Kongeriget Spanien bestrider den opfattelse, at de rettigheder, som er knyttet til unionsborgerskabet, kan have forskelligt anvendelsesområde, da det vil medføre en opsplitning af unionsborgerskabet. Efter Kongeriget Spaniens opfattelse er et af kendetegnene ved unionsborgerskabet dets enhedskarakter i den forstand, at alle

personer, som er unionsborgere, har de rettigheder og er underkastet de pligter, som er knyttet til unionsborgerskabet som helhed. I den forbindelse henviser Kongeriget Spanien til, at den udvidelse af den diplomatiske beskyttelse til statsborgere fra tredjelande, som f.eks. indrømmes af Det Forenede Kongerige, er et spørgsmål, der ligger uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, da det vedrører en national diplomatisk beskyttelse.

45 Endelig henviser Kongeriget Spanien til traktaten om indførelse af en forfatning for Europa (EUT 2004 C 310, s. 1), hvorefter forbindelsen mellem valgretten ved valg til Europa-Parlamentet og unionsborgerskabet efter Kongeriget Spaniens opfattelse ikke længere er underforstået, men udtrykkeligt fastslået. Ifølge denne traktats artikel I-10, stk. 2, litra b), har »[e]nhver unionsborger [...] valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet«, og det bestemmes i den nævnte traktats artikel I-20, stk. 2, at »Europa-Parlamentet består af repræsentanter for Unionens borgere« og i samme traktats artikel I-46, stk. 2, første afsnit, at »[b]orgerne repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet«.

46 Det Forenede Kongerige har forklaret de historiske grunde til, at det besluttede at fortsætte med at give valgret til borgere fra andre Commonwealth-lande, som har bopæl på dets område. Efter Anden Verdenskrig blev der indgået en aftale under en konference i 1947 mellem Det Forenede Kongerige og dominions, hvorved parterne gensidigt anerkendte de øvriges frihed til at vedtage egne love om statsborgerskab, men således, at alle de personer, som i disse love var betegnet som statsborgere, tillige skulle fortsætte med at bevare den fælles status som »britiske undersåt«. Også Irland deltog i denne konference, og der blev fastsat særlige regler for dettes statsborgere. Det fremgår af den endelige rapport fra konferencen, som er benævnt »Status for en statsborger fra et Commonwealth-land i et andet land inden for Commonwealth, hvor denne ikke er statsborger«, bl.a. at »der med henblik på at gennemføre den fælles status for britiske undersåtter — inden for de grænser, der er fastsat i den nye ordning for statsborgerskab, og i det omfang, det er muligt ifølge de betingelser, der gælder lokalt — bør gives statsborgere fra et Commonwealth-land, som har bopæl i et andet Commonwealth-land, de samme rettigheder som dem, der

tilkommer statsborgerne i bopælslandet«. Således har bl.a. QCC — dvs. statsborgere inden for Commonwealth, som ikke skal anmode om en tilladelse eller et bevis for at kunne rejse ind i Det Forenede Kongerige eller tage ophold dér, eller som er i besiddelse af en tilladelse eller et bevis, der giver ret til indrejse og ophold i Det Forenede Kongerige — valgret ved britiske parlamentsvalg, såfremt de opfylder bopælsbetingelsen. Endvidere er det fastsat i lovgivningen, at de QCC, som har bopæl i Det Forenede Kongerige, har valgret ved valg til Europa-Parlamentet. Dette har medført, at mere end en million personer inden for denne gruppe har deltaget i hvert af disse valg siden 1978. Denne indrømmelse af valgretten for QCC antages at udgøre en bestanddel af Det Forenede Kongeriges forfatningstradition.

47 Det er tilsvarende bestemmelser, der er vedtaget for Gibraltar og for de QCC, som har bopæl i Gibraltar, og hvis antal skønnes at udgøre 200. Såfremt det under denne sag, der er begrænset til Gibraltar, anerkendtes, at QCC principielt har valgret ved valg til Europa-Parlamentet, ville det betyde, at Det Forenede Kongerige måtte fratage et større antal personer såvel i Gibraltar som i Det Forenede Kongerige den valgret, som de hidtil har udøvet.

48 Det Forenede Kongerige bestrider den konklusion, som Kongeriget Spanien har draget af Kaur-dommens præmis 24, og støttes på dette punkt af Kommissionen. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse varierer EF-traktatens personelle anvendelsesområde efter det pågældende sagsområde, og Kaur-dommen vedrørte kun bestemmelserne om den frie bevægelighed for personer og de rettigheder i så henseende, der følger af statsborgerskab. Det Forenede Kongerige fremhæver det begrænsede formål med 1982-erklæringen og den omstændighed, at denne erklæring ikke tilsigtede at fastlægge de persongrupper, som er valgberettiget ved valg til Europa-Parlamentet. Denne erklæring kan derfor ikke anvendes til bestemmelse af, hvem der er valgberettiget, eller forstås således, at Det Forenede Kongerige heri tilkendegav, at det agtede at fratage de QCC valgretten, som havde bopæl i Det Forenede Kongerige, og som havde været valgberettiget siden de første direkte valg til Europa-Parlamentet. I øvrigt handlede Det Forenede Kongerige ikke i strid med sin egen erklæring, fordi det udvidede valgretten ved valg til Europa-Parlamentet til QCC, som har bopæl i Gibraltar.

49 Det er Det Forenede Kongeriges opfattelse, hvori det støttes af Kommissionen, at det havde ret til at udvide valgretten og valgbarheden ved valg til Europa-Parlamentet til statsborgere fra tredjelande. Der findes ingen bestemmelse i fællesskabsretten, som er til hinder herfor.

50 For det første regulerer fællesskabsretten ikke alle forhold vedrørende valgret og valgbarheden til Europa-Parlamentet. Fællesskabet har alene udøvet den kompetence, der tilkommer det ifølge artikel 190, stk. 4, EF, til at fastlægge »en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater«, ved akten fra 1976, hvis artikel 8 henviser til medlemsstaternes nationale forskrifter hvad angår forhold, som ikke er reguleret i akten. Der skal herved også tages hensyn til fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger. Da akten fra 1976 ikke fastlægger de persongrupper, som er valgberettigede ved valg til Europa-Parlamentet, er det foreneligt med akten, at dette spørgsmål kunne reguleres ved EPRA 2003.

51 Artikel 19, stk. 2, EF, hvorefter unionsborgere har valgret, selv om de ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, og direktiv 93/109, som indeholder de nærmere bestemmelser for udøvelse af valgretten, er ikke til hinder for at give valgret til personer, som ikke er unionsborgere. Det Forenede Kongerige henviser til tredje betragtning til direktiv 93/109, hvorefter valgret og valgbarhed i bopælslandet ved valg til Europa-Parlamentet »er en udmøntning af forbuddet mod forskelsbehandling mellem et lands statsborgere og statsborgere fra andre EF-lande samt en logisk følge af retten til at færdes og opholde sig på andre medlemsstaters område«. Disse bestemmelser har i det væsentlige til formål at ophæve nationalitetskravet, men ikke at fastlægge valgretten nærmere.

52 I øvrigt nævner artikel 189 EF og 190 EF ikke unionsborgerskabet, men anvender udtrykket »folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater«, der ikke nødvendig-

vis skal forstås som synonymt med de personer, der er »statsborgere i medlemsstaterne«, men også kan omfatte en større gruppe af personer, såsom de personer, der har bopæl på et bestemt område. Selv om disse bestemmelser kunne være blevet ændret, navnlig i forbindelse med vedtagelsen af traktaten om Den Europæiske Union, er udtrykkene »statsborgere« eller »unionsborgere« ikke blevet anvendt. Der kan derfor hverken anvendes en historisk fortolkning eller på grundlag af disse bestemmelser tilvejebringes en forbindelse mellem unionsborgerskabet og valgretten ved valg til Europa-Parlamentet.

53 Kommissionen har gjort gældende, at disse traktatbestemmelser ikke kan fortolkes indskrænkende som anført af Kongeriget Spanien. Der findes ikke i alle medlemsstater en forbindelse mellem de offentlige myndigheders legitimitet og nationaliteten. Det må tages i betragtning, at der kan anlægges forskellige synsvinkler såsom den, der fremgår af Det Forenede Kongeriges forfatningstradition.

54 Artikel 17, stk. 2, EF indeholder ingen bestemmelser om, at traktatens rettigheder kun tilkommer unionsborgere. Det Forenede Kongerige fremhæver i den forbindelse, med støtte fra Kommissionen, at traktaten også giver personer, som ikke er unionsborgere, visse rettigheder, såsom retten til at indgive andragende til Europa-Parlamentet eller retten til at rette henvendelse til Den Europæiske Ombudsmand. Ifølge Det Forenede Kongerige kan medlemsstaterne udvide de rettigheder, som traktaten tildeler unionsborgerne, til også at gælde for andre personer, såsom retten til beskyttelse givet af diplomatiske og konsulære myndigheder. Det gælder endvidere retten til deltagelse i det politiske liv, som en medlemsstat kan tildele statsborgere fra tredjelande. Dette medfører ikke en »opsplitning af unionsborgerskabet«.

55 I denne forbindelse understreger Kommissionen, at det begreb, som unionsborgerskabet udgør, alene kan antages at være krænket, såfremt borgernes rettigheder tilsidesættes enten ved en direkte nægtelse af at anerkende rettighederne eller ved en

hindring af disses udøvelse. Den omstændighed, at en medlemsstat på grund af sin historie og forfatningstraditioner på visse betingelser udvider valgretten ved valg til Europa-Parlamentet til personer, som har bopæl i tredjelande, med hvilke den af historiske grunde opretholder særlige forbindelser, udgør ikke en tilsidesættelse af valgretten for unionsborgerne. Det Forenede Kongerige anfører, at udvidelsen af valgretten til QCC ikke har nogen virkning for Unionens institutioner eller for de øvrige medlemsstater og kun kan berøre de repræsentanter til Europa-Parlamentet, som vælges i de britiske valgkredse.

56 Det Forenede Kongerige gør endvidere, med støtte fra Kommissionen, gældende, at artikel 39, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — forudsat i øvrigt, at Domstolen anser bestemmelsen for relevant i denne sag — skal fortolkes i overensstemmelse med chartrets artikel 53. Ifølge Kommissionen kan ordlyden af chartrets artikel 39 ikke forstås således, at den kræver, at valgretten ved valg til Europa-Parlamentet er begrænset til unionsborgere. Såvel Det Forenede Kongerige som Kommissionen fortolker denne bestemmelse på den måde, at den ikke giver grundlag for at begrænse den valgret, som en medlemsstat på nuværende tidspunkt indrømmer statsborgere fra tredjelande.

57 Vedrørende traktaten om en forfatning for Europa anfører Det Forenede Kongerige, at denne traktat endnu ikke er trådt i kraft, hvorfor den er irrelevant. I øvrigt udelukker tilsyneladende hverken denne traktats artikel I-20 eller I-46 statsborgere fra tredjelande fra at have valgret eller foreskriver, hvorledes medlemsstaterne skal fastsætte betingelserne for valgretten. Artikel III-330, som i lighed med artikel 190, stk. 4, EF giver Rådet beføjelse til at vedtage foranstaltninger for afholdelse af valg til Europa-Parlamentet, indeholder ingen bestemmelse, der begrænser Rådets skønsbeføjelse. Under alle omstændigheder fremgår det klart af de ensidige erklæringer, der er knyttet som bilag til forfatningen, navnlig den 48. erklæring fra Det Forenede Kongerige om stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet, at medlemsstaterne var uenige om valgretten for statsborgere fra tredjelande.

58 Endelig anfører Kommissionen, at begrebet unionsborgerskab ganske vist er af grundlæggende betydning for Unionen, men at dette også gælder for Unionens forpligtelse til at respektere medlemsstaternes nationale identitet. Artikel 8 i akten fra 1976 bekræfter dette princip, da den bestemmer, at de nationale forskrifter om valgproceduren eventuelt kan tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne.

Domstolens bemærkninger

59 Kongeriget Spaniens første anbringende er, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF ved at give QCC, som har bopæl i Gibraltar, valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet. Anbringendet er baseret på en forudsætning om, at der ved disse traktatbestemmelser er etableret en forbindelse mellem unionsborgerskabet og valgretten og valgbarheden til Europa-Parlamentet, og at denne forbindelse indebærer, at kun unionsborgere kan have valgret og være valgbare.

60 Indledningsvis bemærkes, at Det Forenede Kongerige har vedtaget den lovgivning, som anfægtes af Kongeriget Spanien, for at efterkomme Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige.

61 Som det fremgår af erklæringen af 18. februar 2002, forpligtede Det Forenede Kongerige sig til »at gennemføre de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgere i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af de eksisterende valgkredse i Det Forenede Kongerige og på samme vilkår som vælgerne i denne valgkreds«.

62 Som følge af denne erklæring, som Kongeriget Spanien ikke bestrider, gengiver en aftale, der er indgået mellem de to medlemsstater, og som Kongeriget Spanien i øvrigt i sit andet anbringende påstår er blevet tilsidesat, vedtog Det Forenede Kongerige en lovgivning for Gibraltar, som indeholdt de samme betingelser for valgret og valgbarhed som dem, der er fastsat ifølge gældende lovgivning i Det Forenede Kongerige. Således skal udtrykket »vælgere i Gibraltar« forstås på grundlag af vælgerbegrebet, således som dette er defineret i Det Forenede Kongeriges lovgivning.

63 Af hensyn til sine forfatningstraditioner har Det Forenede Kongerige truffet beslutning om såvel i forbindelse med de nationale valg i Det Forenede Kongerige som i forbindelse med valget til Gibraltars lovgivende kammer at give valgret og valgbarhed til QCC, som opfylder de betingelser, der afspejler en særlig forbindelse med det område, for hvilket valget afholdes.

64 I denne forbindelse skal fremhæves, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i nævnte dom fastslog, at fru Matthews »som følge af, at hun var bosat i Gibraltar, ikke havde nogen mulighed for at deltage i valget af Europa-Parlamentets medlemmer«, og Menneskerettighedsdomstolen fandt, at undladelsen af at afholde valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar var i strid med artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK.

65 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det er i strid med artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF at udvide valgretten ved valg til Europa-Parlamentet til personer, som ikke er unionsborgere. Artikel 189 EF og 190 EF indeholder imidlertid ingen udtrykkelig og præcis angivelse af, hvem der har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet.

66 Hvad angår artikel 17 EF og 19 EF, som er indeholdt i traktatens anden del om unionsborgerskabet, bemærkes, at kun den sidstnævnte af disse bestemmelser særligt omhandler valgretten ved valg til Europa-Parlamentet i stk. 2. Denne artikel begrænser sig dog til at bringe forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i anvendelse på udøvelsen af denne ret, idet den bestemmer, at enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.

67 Artikel 190, stk. 4, EF vedrører proceduren i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet. Den bestemmer, at valget afholdes ved almindelige, direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater.

68 Ifølge artikel 1 i akten fra 1976 vælges medlemmerne af Europa-Parlamentet efter forholdstalsmetoden, og valgene er almindelige, direkte, frie og hemmelige. Ifølge aktens artikel 2 kan medlemsstaterne på grundlag af deres særlige nationale forhold oprette valgkredse med henblik på valg til Europa-Parlamentet eller foretage andre valgmæssige underopdelinger, uden at dette generelt berører valgmetodens forholdstalskarakter. Ifølge aktens artikel 3 kan medlemsstaterne fastsætte en spærregrænse for tildeling af mandater.

69 Ifølge aktens artikel 8 er valgproceduren, med forbehold af forskrifterne i akten, undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter, hvorved disse, som eventuelt kan tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne, dog ikke generelt må berøre valgmetodens forholdstalskarakter.

70 Hverken artikel 190 EF eller akten fra 1976 fastlægger dog udtrykkeligt og præcist, hvem der har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet. Disse bestemmelser udelukker derfor ikke som sådan, at en person, der ikke er unionsborger, såsom en QCC, der har bopæl i Gibraltar, har valgret og er valgbar. Det må dog efterprøves, om der, som hævdet af Kongeriget Spanien, består en sådan direkte forbindelse mellem unionsborgerskabet og valgretten og valgbarheden, at denne ret bør forbeholdes unionsborgere.

71 Vedrørende dette spørgsmål kan der ikke drages nogen klar slutning fra bestemmelserne vedrørende Europa-Parlamentet i artikel 189 EF og 190 EF, hvorefter Europa-Parlamentet består af repræsentanter for folkene i medlemsstaterne, eftersom udtrykket »folkene«, som ikke er defineret, kan have forskellige betydninger i medlemsstaterne i Unionen og på sprogene heri.

72 Hvad angår traktatbestemmelserne om unionsborgerskabet kan der ikke af disse bestemmelser udledes et princip om, at alle de øvrige traktatbestemmelser kun gælder for unionsborgere, og dermed, at artikel 189 EF og 190 EF kun finder anvendelse på dem.

73 Selv om unionsborgere ifølge artikel 17, stk. 2, EF har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i traktaten, må det erkendes, at traktaten anerkender rettigheder, som ikke er betinget af, at den pågældende er unionsborger eller overhovedet statsborger i en medlemsstat. Således bestemmes det i artikel 194 EF og 195 EF, at retten til at indgive et andragende til Europa-Parlamentet eller til at forelægge ombudsmanden en klage ikke er forbeholdt unionsborgere, men kan udøves af »enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«.

74 I øvrigt bemærkes, at unionsborgerskabet ganske vist tilsigter at udgøre den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere, og som indebærer, at de, som befinder sig i samme situation, har krav på samme retlige behandling uanset deres nationalitet, bortset fra tilfælde, hvor der er fastsat udtrykkelige undtagelser herfra (dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31), men dette indebærer ikke nødvendigvis, at de rettigheder, som er anerkendt ved traktaten, er forbeholdt unionsborgere.

75 Hvad dette spørgsmål angår har Domstolen i Kaur-dommens præmis 24 — hvori Domstolen fremhævede betydningen af Det Forenede Kongeriges erklæring om afgrænsningen af udtrykket »statsborgere« for de øvrige kontraherende parter i traktaten om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber — angivet, at denne erklæring giver mulighed for at afgrænse det personelle anvendelsesområde for de fællesskabsbestemmelser, som tiltrædelsestraktaten vedrører. På denne baggrund, og navnlig på baggrund af dommens præmis 22, hvori Domstolen præciserede, at Det Forenede Kongerige med erklæringen fra 1972 angav over for de øvrige kontraherende parter, hvilke kategorier af personer der skulle anses for dets statsborgere i fællesskabsretlig forstand, må denne passus forstås på den måde, at den sigter til anvendelsesområdet for de bestemmelser i EF-traktaten, som vedrører begrebet »statsborger«, såsom bestemmelserne om den frie bevægelighed for personer, der var omtvistet i hovedsagen til nævnte dom, og ikke traktatens bestemmelser som helhed, således som hævdet af Kongeriget Spanien.

76 Hvad angår artikel 19, stk. 2, EF, som Kongeriget Spanien ligeledes har påberåbt sig til støtte for sin opfattelse om, at der består en direkte forbindelse mellem unionsborgerskabet og valgretten og valgbarheden til Europa-Parlamentet, begrænser denne bestemmelse, som anført ovenfor i denne doms præmis 66, sig til at fastslå

princippet om ligebehandling af unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat, for så vidt angår valgret og valgbarhed. Selv om bestemmelsen i lighed med artikel 19, stk. 1, EF vedrørende valgret og valgbarhed for unionsborgere ved kommunale valg indebærer, at statsborgerne i en medlemsstat har valgret og er valgbare i deres eget land og forpligter medlemsstaterne til at anerkende disse rettigheder for unionsborgere, som har bopæl på deres område, følger det ikke heraf, at en medlemsstat i en tilsvarende situation som Det Forenede Kongerige er forhindret i at give bestemte personer, som har en tæt tilknytning til den pågældende stat, valgret og valgbarhed, selv om de ikke er statsborgere i denne stat eller en anden medlemsstat.

77 Da antallet af repræsentanter, der vælges i hver enkelt medlemsstat, er fastsat i artikel 190, stk. 2, EF, og da valgene til Europa-Parlamentet på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin afholdes i hver enkelt medlemsstat for de repræsentanter, som vælges i denne stat, berører den omstændighed, at en medlemsstat udvider valgretten ved disse valg til andre personer end dens egne statsborgere eller unionsborgere, som har bopæl på dets område, i øvrigt kun valget af de repræsentanter, som vælges i denne medlemsstat, og har ingen indflydelse hverken på valget eller antallet af de repræsentanter, som vælges i de øvrige medlemsstater.

78 Det følger af samtlige disse betragtninger, at det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører under den enkelte medlemsstats kompetence, under overholdelse af fællesskabsretten, at afgrænse kredsen af de personer, som har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet, og at artikel 189 EF og 190 EF, 17 EF og 19 EF ikke er til hinder for, at medlemsstaterne giver bestemte personer, som har en tæt tilknytning til dem, og som ikke er deres egne statsborgere eller unionsborgere, som har bopæl på deres område, valgret og valgbarhed.

79 På grundlag af sin forfatningstradition har Det Forenede Kongerige besluttet at give valgret og valgbarhed til QCC, der opfylder bestemte betingelser, som afspejler en

særlig tilknytning til det område, for hvilket valgene afholdes. Så længe fællesskabstraktaterne ikke indeholder nogen bestemmelser, som udtrykkeligt og præcist fastslår, hvem der har valgret og valgbare til Europa-Parlamentet, findes Det Forenede Kongeriges beslutning, hvorefter der ved valg til Europa-Parlamentet, som afholdes i Gibraltar, gælder de betingelser for valgret og valgbarhed, som i henhold til dets nationale lovgivning finder anvendelse såvel ved de nationale valg i Det Forenede Kongerige som ved valgene til Gibraltars lovgivende kammer, ikke at være i strid med fællesskabsretten.

80 Af samtlige disse grunde må det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har godtgjort, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF med vedtagelsen af EPRA 2003, hvori det vedrørende Gibraltar bestemmes, at de QCC, som har bopæl på dette område, og som ikke er statsborgere i en medlemsstat, har valgret og er valgbare til Europa-Parlamentet. Følgelig er det første anbringende ubegrundet.

Det andet anbringende om, at Det Forenede Kongeriges regering har tilsidesat akten fra 1976 og de forpligtelser, som den påtog sig ved sin erklæring af 18. februar 2002

81 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat bilag I til akten fra 1976 og sin erklæring af 18. februar 2002, idet det ikke med EPRA 2003 har begrænset sig til at henføre de vælgere, som har bopæl i Gibraltar, til en britisk valgkreds som personer med britisk statsborgerskab i overensstemmelse med erklæringen fra 1982, med ved at knytte det område, som Gibraltar udgør, til en allerede eksisterende valgkreds i England eller Wales.

82 Kongeriget Spanien henviser til Gibraltars status, som denne er fastlagt i artikel X i Utrecht-traktaten, og navnlig til den fortrinsret, som tilkommer Kongeriget Spanien

ifølge denne artikels sidste punktum. Det anfører, at Det Forenede Kongerige i 1830 gjorde Gibraltar til en kronkoloni (Crown colony), og at Gibraltar ved oprettelsen af De Forenede Nationer i 1946 blev opført som »ikke-selvstyrende område« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i kapitel XI i De Forenede Nationers charter. Endvidere henviser Kongeriget Spanien til sine igangværende forhandlinger med Det Forenede Kongerige om afkoloniseringen af Gibraltar.

83 Ifølge resolution 2625 (XXV), som blev vedtaget den 24. oktober 1970 af De Forenede Nationers Generalforsamling, skal det område, der hører til en koloni, have en særskilt status, som er forskellig fra den, som gælder på området for den stat, der styrer kolonien. Bilag I til akten fra 1976 udgør en anvendelse af dette princip. Efter Kongeriget Spaniens opfattelse er EPRA 2003 i strid med Gibraltars internationale status og med bilag I til akten fra 1976, i det omfang den fastsætter regler vedrørende Gibraltars område. Som repræsentanten for Kongeriget Spanien har forklaret under den mundtlige forhandling, har Gibraltar status som en koloni, og anerkendelsen af et særskilt valgområde er et skridt mod uafhængighed, som strider mod de internationale bestemmelser vedrørende denne koloni.

84 Selv om artikel 9 i EPRA 2003 efter Kongeriget Spaniens opfattelse ikke nødvendigvis er i strid med bilag I til akten fra 1976, i det omfang den henfører Gibraltar til en valgkreds i England eller Wales, er dette ikke tilfældet med de øvrige bestemmelser i denne lov, som udelukkende vedrører Gibraltar. Således bestemmer artikel 14, at der skal føres et valgregister for Gibraltar, som protokolføreren ved Gibraltars lovgivende kammer og ikke en repræsentant for den britiske krone er ansvarlig for. På tilsvarende måde er retten til at blive optaget i valgregisteret for Gibraltar fastlagt under henvisning til Gibraltars område, og valgretten gælder for Gibraltar. Det er de stedlige domstole i Gibraltar, som har kompetence til at træffe afgørelse i tvister om valg. Endelig er det territoriale anvendelsesområde for EPRA 2003 i section 28 (2) afgrænset til Det Forenede Kongerige og Gibraltar. Hermed er der sket en territorial anvendelse af bestemmelserne om valg til Europa-Parlamentet, selv om Gibraltar er udelukket fra akten fra 1976.

85 Under hensyn til, at EPRA 2003 er i strid med bilag I til akten fra 1976, er Kongeriget Spanien af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sin egen erklæring af 18. februar 2002 — som er en ensidig erklæring, der skaber en folkeretlig forpligtelse for Det Forenede Kongerige over for Kongeriget Spanien — hvorved Det Forenede Kongerige for at efterkomme dommen i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige forpligtede sig til at gennemføre de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet som en del af en eksisterende valgkreds i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med gældende fællesskabsret. Efter Kongeriget Spaniens opfattelse havde det været tilstrækkeligt, at Det Forenede Kongerige havde optaget de valgberettigede i Gibraltar i en valgkreds i Det Forenede Kongerige uden at henvise til Gibraltars område.

86 Det Forenede Kongerige har, med støtte fra Kommissionen, gjort gældende, at det er nødvendigt i videst muligt omfang at fortolke bilag I til akten fra 1976 i lyset af og i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, og navnlig med den ret til at deltage i valg, som er fastsat i artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK, således som denne bestemmelse er fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dommen i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige. Det var med henblik på opfyldelsen af sin forpligtelse ifølge EMRK, som denne konvention fortolkes i nævnte dom, og henset til Kongeriget Spaniens afvisning af, at bilag I til akten fra 1976 blev ophævet, at Det Forenede Kongerige ved sin erklæring af 18. februar 2002 forpligtede sig til at sikre, at der blev gennemført de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet på samme vilkår som vælgerne i en eksisterende valgkreds i Det Forenede Kongerige.

87 Det Forenede Kongerige mener ikke at have tilsidesat sin forpligtelse. Gibraltar er blevet henført til valgkredsen Sydvestengland i overensstemmelse med en anbefaling fra Valgkommissionen efter afholdelse af en offentlig høring. Betingelserne for at være valgberettiget er de samme, som gælder efter valgloven i Det Forenede Kongerige, nemlig statsborgerskab, bopæl og optagelse på valgregisteret. Disse betingelser er blot, med de nødvendige ændringer, blevet tilpasset vælgerne i Gibraltar.

88 Ifølge Det Forenede Kongerige har den anvendte teknik — hvorefter der henvises til Gibraltars område særlig hvad angår vælgerens bopælssted — sammenhæng med det britiske valgsystem og indebærer ikke, at Gibraltar anses for at udgøre en del af Det Forenede Kongerige. Hvad angår valghandlingerne eller førelsen af valgregisteret anfører Det Forenede Kongerige, at når disse finder sted på Gibraltar, er begrundelsen, at vælgere på Gibraltar skal have mulighed for at udøve deres rettigheder på samme vilkår som de øvrige vælgere i valgkredsen Sydvestengland, dvs. i nærheden af deres bopæl.

89 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den skønsbeføjelse, som er overladt til myndighederne i Gibraltar, er begrænset, og at EPRA 2003 fastsætter garantier, som sikrer, at de britiske myndigheder kan udøve den fornødne kontrol.

Domstolens bemærkninger

90 Som angivet i denne doms præmis 60, har Det Forenede Kongerige vedtaget den lovgivning, som anfægtes af Kongeriget Spanien, med henblik på at efterkomme Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige. Kongeriget Spanien bestrider herved ikke, at Det Forenede Kongerige var forpligtet til at opfylde denne forpligtelse, selv om bilag I til akten fra 1976 blev opretholdt. Kongeriget Spanien bestrider heller ikke, som angivet i denne doms præmis 62, at Det Forenede Kongeriges erklæring af 18. februar 2002 afspejler en aftale, der blev indgået mellem de to medlemsstater vedrørende vilkårene for Det Forenede Kongeriges opfyldelse af dommen. Også Rådet og Kommissionen har taget denne erklæring til efterretning, som det fremgår af denne doms præmis 13.

91 I erklæringen forpligtede Det Forenede Kongerige sig til »at gennemføre de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af de eksisterende valgkredse i Det Forenede Kongerige og på samme vilkår som vælgerne i denne valgkreds«.

92 Som Det Forenede Kongerige og Kommissionen med rette har gjort gældende, kan udtrykket »på samme vilkår« ikke forstås således, at lovgivningen i Det Forenede Kongerige finder anvendelse på vælgere i Gibraltar uden nogen tilpasning, således at disse ligestilles med vælgerne i den valgkreds i Det Forenede Kongerige, som de henføres til. Denne opfattelse ville nemlig indebære, at valgretten og valgbarheden blev fastlagt i forhold til Det Forenede Kongeriges område, at vælgerne skulle rejse til Det Forenede Kongerige for at efterse valgregistret og stemme i Det Forenede Kongerige eller pr. brev, og at tvister om valg skulle indbringes for domstolene i Det Forenede Kongerige.

93 Det var tværtimod for at opfylde kravet om, at der gælder de »samme vilkår«, at Det Forenede Kongerige anvendte sin lovgivning på Gibraltar, men foretog de ændringer heri, som var nødvendige for en anvendelse af lovgivningen på dette territorium. En vælger i Gibraltar er derfor i en lignende situation som en vælger i Det Forenede Kongerige og skal ikke udsættes for de vanskeligheder, som skyldes Gibraltars særlige status, og som kunne hindre ham i eller afholde ham fra at udøve sin valgret.

94 Det bemærkes i denne forbindelse, som det fremgår af præmis 63 i dommen i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige, at de kontraherende stater har et vidt skøn til at fastsætte betingelser for valgretten. Disse betingelser må dog ikke begrænse de pågældende rettigheder i et sådant omfang, at der gøres indgreb i selve deres kerne, og de fratages deres effektive virkning. Betingelserne skal forfølge et lovligt formål, og de anvendte midler må ikke stå i misforhold hertil (jf. endvidere Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2.3.1987 i sagen Mathieu-Mohin og Clerfayt mod Belgien, serie A nr. 113, s. 22, præmis 52, og af 19.10.2004 i sagen Melnitchenko mod Ukraine, *Report of Judgments and Decisions* 2004-X, præmis 54).

95 Under hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i disse sager og den omstændighed, at Menneskerettighedsdomstolen fandt, at det var i strid med artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK, at der ikke blev afholdt valg til Europa-

Parlamentet i Gibraltar, da dette indebar, »at sagsøgeren som følge af, at hun var bosat i Gibraltar«, ikke havde nogen mulighed for at deltage i valget af Europa-Parlamentets medlemmer, kan Det Forenede Kongerige ikke med rette kritiseres for at have vedtaget den lovgivning, som var nødvendig for at afholde sådanne valg på samme betingelser — med de nødvendige ændringer — som dem, der gælder ifølge lovgivningen i Det Forenede Kongerige.

96 Der er så meget mindre grundlag for at anfægte, at Det Forenede Kongeriges lovgivning, med de nødvendige ændringer, blev anvendt på Gibraltars område, som det fremgår af præmis 59 i dommen i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke fandt, at der var omstændigheder i forbindelse med Gibraltars status, som nødvendiggjorde en skyldig hensyntagen til de stedlige vilkår i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 56, stk. 3, i EMRK, ved anvendelsen af menneskerettighedskonventionen på et område, for hvis internationale forbindelser en kontraherende stat er ansvarlig.

97 Af samtlige de anførte grunde må det fastslås, at også Kongeriget Spaniens andet anbringende er ubegrundet.

Sagens omkostninger

98 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens

omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kommissionen, der er indtrådt i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter