ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

12 september 2006 *

In zaak C-145/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 227 EG, ingesteld op 18 maart 2004,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad, F. Díez Moreno en I. del Cuvillo Contreras als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door R. Caudwell als gemachtigde, bijgestaan door P. Goldsmith, D. Wyatt en D. Anderson, QC, alsmede door M. Chamberlain, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Ladenburger als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (rapporteur), K. Schiemann en J. Makarczyk, kamerpresidenten, J.-P. Puissochet, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 juli 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 april 2006,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door de wet van 2003 betreffende de

kiesgerechtigdheid bij de verkiezingen voor het Europees Parlement [European Parliament (Representation) Act 2003; hierna: „EPRA 2003"] aan te nemen, de verplichtingen heeft geschonden die op hem rusten krachtens de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG, alsmede krachtens de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 (PB L 278, blz. 1), zoals gewijzigd bij besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 (PB L 283, blz. 1; hierna: „akte van 1976").

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

2 Artikel 17 EG luidt als volgt:

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

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld."

3 Voor de toepassing van het gemeenschapsrecht heeft het Verenigd Koninkrijk het begrip „onderdanen" omschreven in een verklaring gehecht aan de slotakte van het Verdrag betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Gemeenschappen (PB 1972, L 73, blz. 196; hierna: „verklaring van 1972"). Omdat in het Verenigd Koninkrijk een nieuwe wet betreffende de nationaliteit van kracht was geworden, is deze verklaring in 1982 vervangen door een nieuwe verklaring (PB 1983, C 23, blz. 1; hierna: „verklaring van 1982"), waarin de volgende categorieën zijn vermeld:

„a) Britse burgers;

b) personen die Britse ‚onderdanen' [British subjects] zijn uit hoofde van deel IV van de wet op de Britse nationaliteit van 1981 en die het recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk genieten en op die grond zijn vrijgesteld van immigratiecontrole vanwege het Verenigd Koninkrijk;

c) burgers van Britse Afhankelijke Gebieden die hun burgerschap ontlenen aan een band met Gibraltar."

4 Artikel 19, lid 2, EG bepaalt:

„Onverminderd artikel 190, lid 4, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, heeft iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat."

5 Krachtens deze bepaling heeft de Raad richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB L 329, blz. 34), vastgesteld.

6 Artikel 189, eerste alinea, EG is als volgt geformuleerd:

„Het Europees Parlement, bestaande uit vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd, oefent de door dit Verdrag aan deze instelling verleende bevoegdheden uit."

7 Artikel 190 EG luidt:

„1. De vertegenwoordigers in het Europees Parlement van de volkeren van de in de Gemeenschap verenigde staten worden gekozen door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen.

[...]

4. Het Europees Parlement stelt een ontwerp op voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben.

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement, dat met meerderheid van stemmen van zijn leden een besluit neemt, de desbetreffende bepalingen vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.

[...]"

8 Artikel 8 van de akte van 1976 luidt als volgt:

„Behoudens de bepalingen van deze akte gelden voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen.

Die nationale bepalingen, die eventueel rekening kunnen houden met de eigenheden van de lidstaten, mogen echter over het geheel genomen geen afbreuk doen aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging."

9 In artikel 15, tweede alinea, van deze akte heet het:

„De bijlagen I en II vormen een integrerend bestanddeel van deze akte."

10 Bijlage II bij de akte van 1976, thans bijlage I volgens de hernummering zoals vermeld in de bijlage bij besluit 2002/772 (hierna: „bijlage I bij de akte van 1976"), is als volgt geformuleerd:

„Het Verenigd Koninkrijk zal de bepalingen van deze akte alleen ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk toepassen."

11 In het arrest Matthews v. Verenigd Koninkrijk van 18 februari 1999 (*Reports of Judgments and Decisions* 1999-I) heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat het Verenigd Koninkrijk, door in Gibraltar geen verkiezingen voor het Europees Parlement te organiseren, artikel 3 van protocol nr. 1 bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „protocol nr. 1 bij het EVRM"), heeft geschonden. In dat artikel is bepaald dat de verdragsluitende partijen zich verbinden om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen. In punt 64 van zijn arrest heeft dat Hof geoordeeld dat verzoekster als ingezetene van Gibraltar elke mogelijkheid was ontnomen om haar mening te geven over de keuze van de leden van het Europees Parlement. Op verzoek van het Hof van Justitie heeft het Verenigd Koninkrijk gepreciseerd dat Matthews blijkens het rapport van de Commissie voor de Rechten van de Mens, een Brits burger was.

12 De oorspronkelijke versie van de akte van 1976 is gewijzigd bij besluit 2002/772, dat op 1 april 2004 in werking is getreden. Bij deze wijziging heeft het Koninkrijk Spanje zich verzet tegen de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde intrekking van bijlage I bij de akte van 1976. In het proces-verbaal van de zitting van de Raad van 18 februari 2002 is evenwel de hierna volgende verklaring van het Verenigd Koninkrijk, die een bilateraal akkoord tussen deze lidstaat en het Koninkrijk Spanje weergeeft, opgenomen (hierna: „verklaring van 18 februari 2002"):

„Indachtig artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat als volgt luidt: ‚De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht', zal het Verenigd Koninkrijk ervoor zorgen dat de noodzakelijke wijzigingen worden aangebracht om de kiezers op Gibraltar in staat te stellen, als deel van en onder dezelfde voorwaarden als het electoraat van een bestaand Brits kiesdistrict, hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, opdat het Verenigd Koninkrijk voldoet aan zijn verplichting om gevolg te geven aan de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Matthews v. Verenigd Koninkrijk, zulks in overeenstemming met het recht van de Europese Unie."

13 Eveneens is in dat proces-verbaal de volgende verklaring van de Raad en de Commissie opgenomen:

„De Raad en de Commissie nemen nota van de verklaring van het Verenigd Koninkrijk dat het, teneinde te voldoen aan zijn verplichting om gevolg te geven aan de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Matthews v. Verenigd Koninkrijk, ervoor zal zorgen dat de noodzakelijke wijzigingen worden aangebracht om de kiezers op Gibraltar in staat te stellen, als deel van en onder dezelfde voorwaarden als het electoraat van een bestaand Brits kiesdistrict, hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, zulks in overeenstemming met het recht van de Europese Unie."

De status van Gibraltar

14 Gibraltar werd in het kader van de verdragen tot beëindiging van de Spaanse Successieoorlog, bij het Verdrag van Utrecht van 13 juli 1713 tussen de Spaanse Koning en de Koningin van Groot-Brittannië, door eerstgenoemde afgestaan aan de Britse Kroon. Artikel X, laatste volzin, van dat verdrag preciseert dat indien de Britse Kroon ooit het voornemen zou hebben om de eigendom van de stad Gibraltar weg te geven, te verkopen, of anderszins daarvan afstand te doen, hij gehouden zou zijn aan de Spaanse Kroon voorrang te geven boven ieder andere belanghebbende.

15 Gibraltar is thans een kolonie van de Britse Kroon en maakt geen deel uit van het Verenigd Koninkrijk.

16 De uitvoerende macht wordt er uitgeoefend door een door de Koningin benoemde gouverneur, en voor bepaalde interne bevoegdheden door een Chief Minister en ter plaatse gekozen ministers. Deze ministers zijn verantwoording verschuldigd aan de wetgevende kamer (House of Assembly), waarvoor om de vijf jaar verkiezingen plaatsvinden.

17 De wetgevende kamer heeft de bevoegdheid om wetten inzake bepaalde binnenlandse aangelegenheden aan te nemen. De gouverneur kan echter weigeren een wet te bekrachtigen. Het parlement van het Verenigd Koninkrijk en de „Queen in Council" hebben voorts de bevoegdheid om voor Gibraltar geldende wetten vast te stellen.

18 In Gibraltar zijn eigen rechterlijke instanties ingesteld. Er bestaat echter een mogelijkheid van beroep tegen de arresten van de hoogste rechterlijke instantie van Gibraltar bij het Judicial Committee of the Privy Council.

19 Volgens het gemeenschapsrecht is Gibraltar een van de Europese grondgebieden welker buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd, in de zin van artikel 299, lid 4, EG en waarop de bepalingen van het EG-Verdrag van toepassing zijn. De akte betreffende de toetredingsvoorwaarden van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, en betreffende de aanpassing der Verdragen (PB 1972, L 73, blz. 14) bepaalt echter dat bepaalde delen van het Verdrag niet van toepassing zijn op Gibraltar.

EPRA 2003

20 Op 8 mei 2003 heeft het Verenigd Koninkrijk de EPRA 2003 vastgesteld.

21 Artikel 9 van de EPRA 2003 bepaalt dat Gibraltar wordt gekoppeld aan een bestaand kiesdistrict in Engeland of Wales teneinde een nieuw kiesdistrict te vormen. Overeenkomstig deze bepaling hebben de Britse autoriteiten Gibraltar bij het decreet van 2004 inzake de verkiezingen voor het Europees Parlement voor het gecombineerde kiesdistrict van Gibraltar alsmede inzake de kosten van de verkiezingscampagne [European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004], aan het Engelse kiesdistrict Zuidwest gekoppeld.

22 Artikel 14 van de EPRA 2003 bepaalt dat in Gibraltar een register van de kiesgerechtigden voor de Europese parlementsverkiezingen (hierna: „kiesregister van Gibraltar") wordt bijgehouden door de griffier van de wetgevende kamer van Gibraltar (Clerk of the House of Assembly of Gibraltar).

23 Volgens artikel 15 van de EPRA 2003 mag iemand bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in Gibraltar stemmen indien hij op de dag van de verkiezingen als kiesgerechtigde in het kiesregister voor Gibraltar is ingeschreven.

24 Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de EPRA 2003 mag in dat kiesregister worden ingeschreven degene die cumulatief aan de volgende voorwaarden voldoet:

— woonachtig zijn in Gibraltar;

— niet onbekwaam zijn om in Gibraltar te stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (afgezien van de leeftijdsvoorwaarde);

— burger van de Commonwealth zijn die aan bijzondere voorwaarden voldoet (Qualifying Commonwealth Citizen; hierna: „QCC") dan wel burger van de Europese Unie (anders dan QCC), en

— minimaal 18 jaar zijn.

25 Volgens artikel 16, lid 5, van de EPRA 2003 wordt als QCC aangemerkt degene:

— van wie volgens de regeling van Gibraltar geen enkele vergunning of certificaat wordt verlangd om Gibraltar binnen te komen of daar te verblijven, of

— die thans een vergunning of certificaat bezit op grond waarvan hij Gibraltar mag binnenkomen en daar mag verblijven (of die volgens de regeling van Gibraltar geacht moet worden een dergelijke vergunning of certificaat te bezitten).

26 De artikelen 17 en 18 van de EPRA 2003 bepalen dat door de Lord Chancellor of bij wet verschillende uitvoeringsbepalingen kunnen worden vastgesteld betreffende het kiesregister van Gibraltar en het kiesrecht. Dergelijke uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld door de staatssecretaris voor constitutionele aangelegenheden (Secretary of State for Constitutional Affairs), aan wie bepaalde taken van de Lord Chancellor zijn overgedragen bij de regeling van 2004 betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement (European Parliamentary Elections Regulations 2004) en bij het besluit van 2004 betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement (European Parliamentary Elections Ordinance 2004), aangenomen door de wetgevende kamer van Gibraltar.

27 Artikel 21 van de EPRA 2003 wijzigt artikel 10 van de wet van 2002 betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement (European Parliamentary Elections Act 2002), in dier voege dat daarin naar Gibraltar wordt verwezen, waaruit voortvloeit dat een persoon niet het recht wordt ontnomen om als lid van het Europees Parlement te worden gekozen omdat hij niet de hoedanigheid van Brits burger heeft, maar die van burger van de Commonwealth.

28 Artikel 22 van de EPRA 2003 staat toe dat voor verschillende kiesdistricten bijzondere regels worden vastgesteld, en meer in het bijzonder voor het gecombineerde kiesdistrict van Engeland en Wales en voor Gibraltar.

29 Volgens artikel 23 van de EPRA 2003 zijn de rechters van Gibraltar bevoegd om kennis te nemen van geschillen in kiesaangelegenheden.

30 Volgens artikel 28, lid 2, van de EPRA 2003 omvat de territoriale werkingssfeer ervan het Verenigd Koninkrijk en Gibraltar.

De precontentieuze procedure en de procedure voor het Hof

31 Na een briefwisseling heeft het Koninkrijk Spanje op 28 juli 2003 krachtens artikel 227 EG bij de Commissie een klacht ingediend tegen het Verenigd Koninkrijk, opdat zij bij het Hof van Justitie een inbreukprocedure tegen deze lidstaat zou inleiden wegens gestelde onverenigbaarheid van de EPRA 2003 met het gemeenschapsrecht. Het Verenigd Koninkrijk heeft over deze klacht op 11 september 2003 opmerkingen ingediend bij de Commissie. De Commissie heeft de vertegenwoordigers van de beide betrokken lidstaten op 1 oktober 2003 gehoord. Na deze hoorzitting heeft de Commissie deze staten toegestaan bijkomende schriftelijke opmerkingen in te dienen, hetgeen zij op 3 oktober 2003 hebben gedaan.

32 Op 29 oktober 2003 heeft de Commissie de volgende verklaring afgelegd:

„Na een diepgaand onderzoek van de klacht van Spanje en na de bijeenkomst van 1 oktober, staat de Commissie op het standpunt dat het Verenigd Koninkrijk het kiesrecht in het kader van de door het gemeenschapsrecht aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid heeft uitgebreid tot de in Gibraltar verblijvende personen. Gelet op de gevoelige onderliggende bilaterale kwestie, onthoudt de Commissie zich er echter van om in dit stadium een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 227 [EG] uit te brengen en nodigt zij de partijen uit een minnelijke oplossing te vinden."

33 Het perscommuniqué van de Commissie vermeldt met name:

„Het EG-Verdrag bepaalt dat de Europese Gemeenschap bevoegd is om een eenvormige procedure voor de verkiezingen voor het Europees Parlement te omschrijven. Deze eenvormige procedure kan regels bevatten die bepalen wie kiesgerechtigd is. Niettemin gaat de akte van 1976 niet in op de vraag van de kiesgerechtigdheid. Daarvoor gelden dus de nationale voorschriften.

Hoewel voor het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement algemene beginselen betreffende de verkiezingen gelden (te weten dat de verkiezingen rechtstreeks, algemeen, vrij en geheim moeten zijn), bepaalt geen enkel algemeen beginsel van gemeenschapsrecht dat de kiezerskring voor de verkiezingen voor het Europees Parlement beperkt moet blijven tot de burgers van de Europese Unie.

Wat de vraag van de kiesdistricten betreft, bevat de akte van 1976 geen enkele bepaling betreffende het creëren van kiesdistricten, zodat het aan de lidstaten staat daarvoor regels te geven.

Bijlage [I] bij de akte van 1976 moet worden uitgelegd in het licht van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens [en de fundamentele vrijheden], dat de organisatie van vrije verkiezingen voor de keuze van de wetgevende macht garandeert, teneinde de grondrechten te eerbiedigen. Deze bepaling is dus soepel genoeg om het Verenigd Koninkrijk in staat te stellen de kiezerskring van Gibraltar volgens zijn nationale kiesstelsel in de Britse kiezerskring op te nemen voor de verkiezingen van het Europees Parlement."

34 Bij beschikking van 8 september 2004 van de president van het Hof is de Commissie in de onderhavige zaak toegelaten tot interventie aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk.

Het beroep

35 Het Koninkrijk Spanje beklemtoont dat zijn beroep uitsluitend is gericht tegen de wijze waarop de verkiezingen in Gibraltar zijn georganiseerd, en niet tegen het feit dat het Verenigd Koninkrijk het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement toekent aan de QCC's die zich op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk bevinden.

36 Tot staving van zijn beroep voert het koninkrijk Spanje twee middelen aan. Met het eerste middel betoogt het dat de uitbreiding van het kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement tot personen die geen Britse onderdanen zijn in de zin van het gemeenschapsrecht, zoals in de EPRA 2003 is gebeurd, schending oplevert van de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG. Met het tweede middel betoogt het dat het creëren van een gecombineerd kiesdistrict inbreuk maakt op de akte van 1976 alsmede op de toezeggingen die de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar verklaring van 18 februari 2002 heeft gedaan.

Eerste middel: schending van de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG

37 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het Verenigd Koninkrijk, door het kiesrecht toe te kennen aan QCC's, die geen gemeenschapsonderdanen zijn, de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG heeft geschonden. Deze artikelen kennen het actief en passief kiesrecht volgens een historische en systematische uitlegging enkel toe aan de burgers van de Europese Unie.

38 Het brengt in herinnering dat het Verenigd Koninkrijk verschillende categorieën van Britse burgers heeft omschreven waaraan het verschillende rechten heeft toegekend naar gelang van de aard van de banden die het met hen onderhoudt. Zoals het Hof in

punt 24 van zijn arrest van 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, Jurispr. blz. I-1237), heeft erkend, moeten de verklaringen van het Verenigd Koninkrijk hierover in aanmerking worden genomen bij de bepaling van de personele werkingssfeer van het EG-Verdrag. Niet betwist is dat de QCC's geen deel uitmaken van de categorieën die zijn vermeld in de verklaring van 1982. Aangezien artikel 17, lid 1, EG het burgerschap van de Unie koppelt aan het hebben van de nationaliteit van een lidstaat, zijn de QCC's zijns inziens geen burgers van de Unie.

39 Volgens het Koninkrijk Spanje kan het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement alleen aan de burgers van de Unie worden toegekend vanwege het kennelijke verband tussen enerzijds het burgerschap van de Unie en de nationaliteit van een lidstaat, en anderzijds het genot van de rechten van het Verdrag. Artikel 19 EG, dat het actief en passief kiesrecht toekent, en artikel 17, lid 2, EG, dat preciseert dat de burgers van de Unie de rechten genieten die bij het Verdrag zijn vastgesteld, moeten immers volgens hun strekking worden uitgelegd. Iedere uitbreiding van deze rechten tot andere personen moet uitdrukkelijk zijn voorzien, hetzij bij het Verdrag hetzij bij bepalingen van afgeleid recht. Nu de toekenning van het actief en passief kiesrecht dus een bevoegdheid van de Gemeenschap is, kan de personele werkingssfeer van deze rechten enkel bij het gemeenschapsrecht worden gewijzigd.

40 In dit verband betwist het Koninkrijk Spanje niet dat in de akte van 1976 geen eenvormige verkiezingsprocedure is gegeven en dat voor de verkiezingsprocedure in de lidstaten de nationale voorschriften blijven gelden. Het meent echter dat de vaststelling van wie kiesgerechtigd is, bij de artikelen 189 EG en 190 EG, junctis de artikelen 17 EG en 19 EG, is geregeld en dat deze vaststelling de lidstaten bindt.

41 Artikel 19, lid 2, EG, dat de burgers van de Unie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement toekent in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, en richtlijn 93/109, die de uitvoeringsbepalingen voor de uitoefening van dat recht vaststelt, bewijzen zijns

inziens dat er een verband bestaat tussen de nationaliteit en het kiesrecht. Het Koninkrijk Spanje merkt in dit verband op dat een QCC in de zin van de EPRA 2003 die in een andere lidstaat verblijft, volgens deze bepalingen zijn kiesrecht niet in die staat kan uitoefenen.

42 Tot staving van zijn redenering voert het Koninkrijk Spanje tevens de soortgelijke bepaling van artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan, dat op 7 december 2000 te Nice is afgekondigd (PB C 364, blz. 1), waarin de uitdrukking „iedere burger" wordt gebruikt, en niet de uitdrukking „eenieder" of een uitdrukking die naar het nationale recht verwijst. Het Koninkrijk Spanje preciseert dat het kiesrecht van een onderdaan van een derde land niet kan worden aangemerkt als een van de „rechten van de mens" of als een „fundamentele vrijheid", zodat elke verwijzing naar artikel 53 van dat handvest, waarin is bepaald dat het niet mag worden uitgelegd als zou het een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke worden erkend door het recht van de Unie, ongegrond is.

43 Wat de uitdrukking „volkeren van de staten" in artikel 189 EG betreft, beklemtoont het Koninkrijk Spanje om te beginnen dat deze bepaling niet het kiesrecht bij de verkiezingen regelt. Bovendien verklaart het feit dat deze bepaling in het EG-Verdrag bestond voordat daarin bij het Verdrag betreffende de Europese Unie het begrip „burgerschap" werd ingevoerd, waarom er in deze bepaling niet naar dat begrip wordt verwezen, terwijl de tekst van het EG-Verdrag niet systematisch is herzien voordat de laatste intergouvernementele conferentie werd gehouden. Hoe dan ook is de uitdrukking „volkeren van de staten" een stijlfiguur waarmee wordt gedoeld op de personen met dezelfde nationaliteit, en niet op de bevolking die op een bepaald grondgebied woont. Het gebruik van het woord „volk" in de zin van „natie" in verschillende grondwetten van de lidstaten bevestigt deze uitlegging.

44 Het Koninkrijk Spanje betwist de stelling dat de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie, verschillende werkingssferen zouden kunnen hebben, omdat dat de verbrokkeling van dit burgerschap veronderstelt. Een van de kenmerken van het burgerschap is volgens hem juist de eenheid, in die zin dat

voor iedereen die deze status heeft, onverkort alle daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen gelden. Het Koninkrijk Spanje merkt in dit verband op dat de door het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld gegeven uitbreiding van de diplomatieke bescherming tot de onderdanen van derde landen, een kwestie vormt die buiten het gemeenschapsrecht valt, want zij betreft een nationale diplomatieke bescherming.

45 Ten slotte noemt het Koninkrijk Spanje het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa (PB 2004, C 310, blz. 1), waarin het verband tussen het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en het burgerschap van de Unie volgens hem niet langer is verondersteld, maar expliciet is. In dat Verdrag bepaalt immers artikel I-10, lid 2, sub b, dat „de burgers van de Unie [...] het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement [hebben]", artikel I-20, lid 2, dat „het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie", en artikel I-46, lid 2, eerste alinea, dat „de burgers op het niveau van de Unie rechtstreeks [worden] vertegenwoordigd in het Europees Parlement".

46 Het Verenigd Koninkrijk zet de historische gronden uiteen die verklaren waarom het heeft besloten het kiesrecht te blijven toekennen aan de op zijn grondgebied verblijvende burgers van de andere landen van de Commonwealth. Na de Tweede Wereldoorlog werd tijdens een conferentie in 1947 waarbij het Verenigd Koninkrijk en de dominions aanwezig waren, overeengekomen dat zij onderling elkaars vrijheid erkenden om hun eigen wetten betreffende de nationaliteit vast te stellen, maar dat iedereen die volgens die wetten burger is, bovendien de gemeenschappelijke status van „Brits onderdaan" (British subject) zou blijven bezitten. Ook Ierland nam deel aan deze conferentie en voor zijn burgers werd een speciale status voorzien. Uit het eindverslag van deze conferentie, met het opschrift „Status van burger van een land van de Commonwealth in een ander land van de Commonwealth waarvan hij geen burger is, vloeit met name voort dat „teneinde uitvoering te geven aan de gemeenschappelijke status van ‚Britse onderdaan', aan de burgers van een land van de Commonwealth die in een ander land van de Commonwealth wonen, binnen de grenzen van het nieuwe stelsel van burgerschap en voor zover de plaatselijke voorwaarden dit mogelijk maken, dezelfde rechten moeten worden toegekend als die welke de burgers hebben in het land waarin zij wonen". Zo hebben met name de

QCC's, dat wil zeggen de burgers van de Commonwealth van wie geen enkele vergunning of certificaat wordt verlangd om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen of daar te verblijven dan wel die een vergunning of certificaat bezitten op grond waarvan zij het Verenigd Koninkrijk mogen binnenkomen en daar mogen verblijven, onder voorbehoud van een woonplaatsvereiste, het kiesrecht bij de Britse parlementsverkiezingen. Zo is in de wet ook bepaald dat de in het Verenigd Koninkrijk verblijvende QCC's het kiesrecht hebben bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Aldus hebben meer dan een miljoen van hen deelgenomen aan elk van deze verkiezingen sinds 1978. Deze toekenning van het kiesrecht aan de QCC's wordt geacht deel uit te maken van de constitutionele traditie van het Verenigd Koninkrijk.

47 Vergelijkbare bepalingen zijn voor Gibraltar en de in Gibraltar wonende QCC's vastgesteld, waarvan het aantal op 200 is geschat. Indien in het kader van dit beroep betreffende Gibraltar het beginsel zou worden aanvaard dat de QCC's niet mogen stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, zou dit tot gevolg hebben dat het Verenigd Koninkrijk een groot aantal personen, zowel in Gibraltar als in het Verenigd Koninkrijk een kiesrecht zou moeten ontnemen, dat zij tot nog toe wél hebben uitgeoefend.

48 Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Commissie, betwist de conclusie die het Koninkrijk Spanje uit punt 24 van het reeds aangehaalde arrest Kaur trekt. Zijns inziens hebben de bepalingen van het EG-Verdrag een verschillende persoonlijke werkingssfeer naar gelang van de betrokken materie, en de zaak die tot het genoemde arrest Kaur heeft geleid, betrof enkel de bepalingen betreffende het vrije verkeer van personen en de rechten die in dit opzicht uit het burgerschap voortvloeien. Het Verenigd Koninkrijk beklemtoont dat de verklaring van 1982 een beperkt doel had en dat deze verklaring er niet toe strekte om de categorieën van personen te omlijnen die kiesgerechtigd zijn bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Deze verklaring kan dus niet worden gebruikt om te bepalen wie het kiesrecht heeft bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en kan evenmin in die zin worden begrepen dat het Verenigd Koninkrijk daarin het voornemen tot uitdrukking bracht om het kiesrecht van de in het Verenigd Koninkrijk verblijvende QCC's, die dit recht sinds de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement hadden, in te trekken. Bovendien is het Verenigd Koninkrijk niet ingegaan tegen zijn eigen verklaring door het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement uit te breiden tot de in Gibraltar verblijvende QCC's.

49 Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Commissie, meent dat het het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement mocht uitbreiden tot onderdanen van derde landen. Er is immers geen enkele bepaling in het gemeenschapsrecht die zich daartegen verzet.

50 Om te beginnen regelt het gemeenschapsrecht niet de gehele materie inzake het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. De Gemeenschap heeft immers van de haar bij artikel 190, lid 4, EG toegekende bevoegdheid inzake de vaststelling van een verkiezingsprocedure volgens „in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben", enkel gebruikgemaakt bij de akte van 1976 waarvan artikel 8, voor de niet bij deze akte geregelde materie, naar de nationale bepalingen verwijst. Ook moet rekening worden gehouden met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Nu de akte van 1976 niet de categorieën personen omschrijft die kiesgerechtigd zijn bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, kon deze kwestie volgens deze akte worden geregeld bij de EPRA 2003.

51 Artikel 19, lid 2, EG, dat de burgers van de Unie het kiesrecht toekent in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, en richtlijn 93/109, die de uitvoeringsbepalingen voor de uitoefening van dit recht vaststelt, verzetten zich niet tegen de toekenning van het kiesrecht aan personen die geen burger van de Unie zijn. Het Verenigd Koninkrijk verwijst naar punt 3 van de considerans van richtlijn 93/109, waarin is bepaald dat het actief en passief kiesrecht in de woonstaat bij de verkiezingen voor het Europees Parlement „een toepassing van het beginsel van non-discriminatie tussen onderdanen en niet-onderdanen en een logisch uitvloeisel van het recht van vrij verkeer en van verblijf vormt". Deze bepalingen zijn in wezen bedoeld om de nationaliteitsvoorwaarde op te heffen, niet om het kiesrecht te omlijnen.

52 Bovendien noemen de artikelen 189 EG en 190 EG niet het burgerschap van de Unie, maar gebruiken zij de uitdrukking „volkeren van de staten die in de

Gemeenschap zijn verenigd", die niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden opgevat als synoniem met „onderdanen van de lidstaten", maar waarmee tevens een veel ruimere groep persoenen kan zijn bedoeld, zoals de personen die op een bepaald grondgebied wonen. Het Verenigd Koninkrijk beklemtoont dat hoewel de mogelijkheid er is geweest om deze bepalingen te wijzigen, met name bij de vaststelling van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de termen „onderdanen" of „burgers van de Unie" niet zijn gebruikt. Er kan dus geen beroep worden gedaan op een historische uitlegging en op basis van deze bepalingen kan geen verband worden gelegd tussen het burgerschap van de Unie en het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

53 De Commissie betoogt dat deze artikelen niet strikt kunnen worden uitgelegd, zoals het Koninkrijk Spanje betoogt. Niet in alle lidstaten bestaat er een verband tussen de legitimiteit van de overheid en de nationaliteit. Er moet rekening worden gehouden met andere benaderingen, zoals die welke voortvloeit uit de constitutionele traditie van het Verenigd Koninkrijk.

54 Wat artikel 17, lid 2, EG betreft, dit bepaalt niet dat enkel de burgers van de Unie de bij het Verdrag verleende rechten hebben. Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Commissie, merkt in dit verband op dat het Verdrag aan personen die geen burger van de Unie zijn bepaalde rechten toekent, zoals het recht om een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten of het recht om zich tot de Europese ombudsman te wenden. Het Verenigd Koninkrijk betoogt eveneens dat de lidstaten bij het Verdrag aan de burgers van de Unie toegekende rechten kunnen uitbreiden tot dergelijke personen, zoals het recht op de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties. Hetzelfde geldt zijns inziens voor het recht om deel te nemen aan het politieke leven, dat door een lidstaat kan worden toegekend aan onderdanen van derde landen. Dit leidt niet tot een „verbrokkeling van het burgerschap van de Unie".

55 De Commissie beklemtoont in dit verband dat er van een schending van het begrip „burgerschap van de Unie" alleen sprake kan zijn in het geval van inbreuk op de rechten van de burgers, hetzij door eenvoudigweg te weigeren deze rechten toe te

kennen hetzij door een belemmering van de uitoefening ervan. Welnu, het feit dat een lidstaat het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, vanwege zijn geschiedenis en zijn constitutionele traditie, onder bepaalde voorwaarden uitbreidt tot ingezetenen van derde landen waarmee het bijzonder historische banden heeft, maakt geen inbreuk op het kiesrecht van de burgers van de Unie. Het Verenigd Koninkrijk preciseert dat de uitbreiding van het kiesrecht tot de QCC's geen invloed heeft op de instellingen van de Unie of op andere lidstaten, en enkel gevolgen heeft voor de identiteit van de uit de Britse kiesdistricten voortgekomen vertegenwoordigers die zijn gekozen voor het Europees Parlement.

56 Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Commissie, merkt op dat artikel 39, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor het geval het Hof dit in casu relevant acht, moet worden uitgelegd onder inaanmerkingneming van artikel 53 daarvan. De Commissie betoogt tevens dat de bewoordingen van artikel 39 van dit handvest niet op zich als het bewijs van een beperking van het kiesrecht tot enkel de burgers van de Unie kunnen worden beschouwd. Zowel het Verenigd Koninkrijk als de Commissie legt deze bepaling aldus uit dat zij niet toestaat dat afbreuk wordt gedaan aan het kiesrecht dat thans door een lidstaat aan onderdanen van derde landen wordt toegekend.

57 Wat het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa betreft, betoogt het Verenigd Koninkrijk dat dit nog niet in werking is getreden, en dus niet relevant is. Bovendien bedoelt noch artikel I-20 noch artikel I-46 van dit verdrag, op het eerste gezicht, de onderdanen van derde landen uit te sluiten van het kiesrecht en evenmin de wijze voor te schrijven waarop de lidstaten de voorwaarden voor het stemmen vaststellen. Artikel III-330, dat net als artikel 190, lid 4, EG de Raad machtigt om maatregelen vast te stellen voor de verkiezing van het Europees Parlement, bedoelt niet de beoordelingsmarge van de Raad te beperken. Hoe dan ook blijkt duidelijk uit de aan die grondwet gehechte unilaterale verklaringen, met name verklaring nr. 48 van het Verenigd Koninkrijk betreffende het kiesrecht bij verkiezingen voor het Europees Parlement, dat de lidstaten het niet eens waren over de kwestie van het kiesrecht van de onderdanen van derde landen.

58 Ten slotte betoogt de Commissie dat het begrip „burgerschap van de Unie" weliswaar een fundamenteel begrip is voor de Unie, doch dat hetzelfde geldt voor de toezegging van de Unie om de nationale identiteit van haar leden te eerbiedigen. Artikel 8 van de akte van 1976 bevestigt dit beginsel omdat daarin is bepaald dat in de nationale bepalingen die voor de verkiezingsprocedure gelden, eventueel rekening kan worden gehouden met de eigenheden van de lidstaten.

Beoordeling door het Hof

59 Met zijn eerste middel betoogt het Koninkrijk Spanje dat het Verenigd Koninkrijk de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG heeft geschonden door aan de in Gibraltar wonende QCC's het actief en passief kiesrecht toe te kennen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Dit middel is gebaseerd op de premisse dat de verdragsbepalingen een verband leggen tussen burgerschap van de Unie en actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, en dat het bestaan van dit verband tot gevolg heeft dat enkel de burgers van de Unie dit recht kunnen hebben.

60 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat het Verenigd Koninkrijk de door het Koninkrijk Spanje betwiste regeling heeft vastgesteld om te voldoen aan het reeds aangehaalde arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Matthews v. Verenigd Koninkrijk.

61 Blijkens zijn verklaring van 18 februari 2002 heeft het Verenigd Koninkrijk toegezegd „dat de noodzakelijke wijzigingen worden aangebracht om de kiezers op Gibraltar in staat te stellen, als deel van en onder dezelfde voorwaarden als het electoraat van een bestaand Brits kiesdistrict, hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement".

62 Vanwege deze verklaring, ten aanzien waarvan door het Koninkrijk Spanje niet wordt betwist dat zij een akkoord tussen deze twee lidstaten weergeeft, en waarvan het Koninkrijk Spanje in zijn tweede middel overigens schending aanvoert, heeft het Verenigd Koninkrijk voor Gibraltar een regeling vastgesteld waarin dezelfde voorwaarden betreffende het actief en passief kiesrecht zijn voorzien als die welke gelden volgens de in het Verenigd Koninkrijk toepasselijke regeling. De uitdrukking „kiezers op Gibraltar" moet immers worden begrepen onder verwijzing naar het begrip „kiesgerechtigde" zoals dat in de regeling van het Verenigd Koninkrijk is omschreven.

63 Om redenen die verband houden met zijn constitutionele traditie, heeft het Verenigd Koninkrijk zowel voor de nationale verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk als voor de verkiezingen van de wetgevende kamer in Gibraltar de keuze gemaakt om het actief en passief kiesrecht toe te kennen aan de QCC's die voldoen aan de voorwaarden waarmee een bijzondere band tot uitdrukking wordt gebracht met het grondgebied waarvoor de verkiezingen worden georganiseerd.

64 In dit opzicht dient te worden beklemtoond dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vanwege het feit dat Matthews, „als ingezetene van Gibraltar elke mogelijkheid was ontnomen om haar mening te geven over de keuze van de leden van het Europees Parlement", heeft verklaard dat het feit dat er in Gibraltar geen verkiezingen voor het Europees Parlement werden georganiseerd, in strijd was met artikel 3 van protocol nr. 1 bij het EVRM.

65 Volgens het Koninkrijk Spanje maakt de uitbreiding van het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement tot personen die geen burger van de Unie zijn, inbreuk op de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG. De artikelen 189 EG en 190 EG geven echter niet uitdrukkelijk en nauwkeurig aan wie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft.

66 Wat de artikelen 17 EG en 19 EG betreft, die deel uitmaken van het tweede deel van het Verdrag, betreffende het burgerschap van de Unie, gaat enkel lid 2 van de laatste van deze bepalingen specifiek over het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Dit artikel beperkt zich er echter toe om op de uitoefening van dit recht het beginsel van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit toe te passen, door te bepalen dat iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht heeft bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

67 Artikel 190, lid 4, EG heeft betrekking op de procedure voor deze verkiezingen. Volgens dit voorschrift worden de verkiezingen gehouden middels rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle staten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben.

68 Artikel 1 van de akte van 1976 bepaalt dat de leden van het Europees Parlement volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen worden gekozen. Volgens artikel 2 van deze akte kunnen de lidstaten, afhankelijk van de specifieke nationale kenmerken, kiesdistricten voor de verkiezing van het Europees Parlement instellen of voorzien in andere kiesindelingen, evenwel zonder dat over het geheel genomen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Volgens artikel 3 van deze akte kunnen zij bepalen dat er een minimumdrempel voor de verdeling van de zetels wordt vastgesteld.

69 Artikel 8 van de akte van 1976 preciseert dat behoudens de bepalingen die deze akte bevat, voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen gelden, maar dat deze nationale bepalingen, die eventueel rekening kunnen houden met de eigenheden van de lidstaten, over het geheel genomen geen afbreuk mogen doen aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

70 Noch artikel 190 EG noch de akte van 1976 bepaalt echter uitdrukkelijk en nauwkeurig wie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft. Als zodanig sluiten deze bepalingen dus niet uit dat een persoon die geen burger van de Unie is, zoals een in Gibraltar wonende QCC, het actief en passief kiesrecht heeft. Niettemin moet worden nagegaan of, zoals het Koninkrijk Spanje betoogt, er een kennelijk verband bestaat tussen het burgerschap van de Unie en het actief en passief kiesrecht, in welk geval alleen de burgers van de Unie dit recht zouden hebben.

71 Uit de artikelen 189 EG en 190 EG, betreffende het Europees Parlement, waarin is bepaald dat dit Parlement bestaat uit de vertegenwoordigers van de volkeren van de lidstaten, kan in dit opzicht geen enkele duidelijke slotsom worden afgeleid omdat het begrip „volkeren", dat niet is omschreven, verschillende betekenissen kan hebben naar gelang van de lidstaten en de talen van de Unie.

72 Wat de artikelen van het Verdrag inzake het burgerschap van de Unie betreft, hieruit kan geen beginsel worden afgeleid volgens hetwelk alle andere verdragsbepalingen alleen voor de burgers van de Unie gelden, hetgeen zou betekenen dat de artikelen 189 EG en 190 EG enkel op deze burgers van toepassing zouden zijn.

73 Artikel 17, lid 2, EG bepaalt immers weliswaar dat de burgers van de Unie de rechten genieten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld, doch vastgesteld moet worden dat dit Verdrag rechten toekent die geen verband houden met de hoedanigheid van burger van de Unie en zelfs niet met die van onderdaan van een lidstaat. Zo bepalen bijvoorbeeld de artikelen 194 EG en 195 EG dat het recht om een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten of het recht om bij de ombudsman een klacht in te dienen, niet is voorbehouden aan de burgers van de Unie maar kan worden uitgeoefend door „iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat".

74 Bovendien dient de hoedanigheid van burger van de Unie weliswaar de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent zij degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op dezelfde behandeling rechtens (arrest van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31), doch deze vaststelling heeft niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat de bij het Verdrag toegekende rechten aan de burgers van de Unie zijn voorbehouden.

75 In dit verband wijst het Hof, dat het belang in herinnering roept van de verklaring van de regering van het Verenigd Koninkrijk betreffende de definitie van het woord „onderdanen" voor de andere verdragsluitende partijen bij het Verdrag betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Gemeenschappen, er in punt 24 van het reeds aangehaalde arrest Kaur op, dat aan de hand van deze verklaring de personele werkingssfeer van de gemeenschapsbepalingen waarop dat verdrag betrekking heeft, kan worden bepaald. Gelezen in zijn context, en meer in het bijzonder in samenhang met punt 22 van dat arrest, waarin het Hof preciseert dat het Verenigd Koninkrijk bij de verklaring van 1972 de andere verdragsluitende partijen meedeelde welke categorieën van burgers als zijn onderdanen in de zin van het gemeenschapsrecht moesten worden beschouwd, betreft deze volzin de werkingssfeer van de bepalingen van het EG-Verdrag die verwijzen naar het begrip „onderdaan", zoals de bepalingen betreffende het vrije verkeer van personen, waar het in het hoofdgeding dat tot dat arrest heeft geleid om ging, en niet alle verdragsbepalingen, zoals het Koninkrijk Spanje betoogt.

76 Wat artikel 19, lid 2, EG betreft, dat door het Koninkrijk Spanje eveneens wordt aangevoerd tot staving van zijn stelling dat er een verband bestaat tussen het burgerschap van de Unie en het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, dit beperkt zich, zoals in punt 66 van het onderhavige

arrest in herinnering is gebracht, tot het geven van een regel van gelijke behandeling van de burgers van de Unie die verblijf houden in een lidstaat, wat dat actief en passief kiesrecht betreft. Deze bepaling impliceert weliswaar, net als artikel 19, lid 1, EG, betreffende het actief en passief kiesrecht van de burgers van de Unie bij de gemeenteraadsverkiezingen, dat de onderdanen van een lidstaat het actief en passief kiesrecht hebben in hun eigen land, en verplicht de lidstaten om deze rechten toe te kennen aan de burgers van de Unie die op hun grondgebied verblijven, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat een lidstaat in de situatie als die van het Verenigd Koninkrijk, wordt belet om het actief en passief kiesrecht toe te kennen aan bepaalde personen die een nauwe band met hem hebben maar geen onderdaan van deze staat of van een andere lidstaat zijn.

77 Aangezien bovendien het aantal in elke lidstaat gekozen vertegenwoordigers bij artikel 190, lid 2, EG is vastgesteld, en de verkiezingen voor het Europees Parlement, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, in elke lidstaat voor de in die lidstaat gekozen vertegenwoordigers worden georganiseerd, heeft het feit dat een lidstaat het kiesrecht bij deze verkiezingen uitbreidt tot andere personen dan zijn eigen onderdanen of de op zijn grondgebied verblijvende burgers van de Unie, enkel gevolgen voor de keuze van de in deze lidstaat gekozen vertegenwoordigers, en is deze uitbreiding niet van invloed op de keuze en evenmin op het aantal van de in de andere lidstaten gekozen vertegenwoordigers.

78 Ingevolge al deze overwegingen behoort de vaststelling van wie het actief en passief kiesrecht heeft, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, tot de bevoegdheid van elke lidstaat, onder eerbiediging van het gemeenschapsrecht, en verzetten de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG zich er niet tegen dat de lidstaten dit actief en passief kiesrecht toekennen aan bepaalde personen die nauwe banden met hen hebben, en die niet hun eigen onderdanen dan wel op hun grondgebied verblijvende burgers van de Unie zijn.

79 Om redenen die verband houden met zijn constitutionele traditie heeft het Verenigd Koninkrijk de keuze gemaakt om het actief en passief kiesrecht toe te kennen aan de

QCC's die voldoen aan de voorwaarden waarmee een bijzondere band tot uitdrukking wordt gebracht met het grondgebied waarvoor de verkiezingen worden georganiseerd. Nu de communautaire verdragen geen bepalingen bevatten die uitdrukkelijk en nauwkeurig aangeven wie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft, lijkt het niet in strijd met het gemeenschapsrecht dat het Verenigd Koninkrijk ervoor heeft gekozen om op de in Gibraltar georganiseerde verkiezingen voor dat Parlement de voorwaarden voor het actief en passief kiesrecht toe te passen die in zijn nationale regeling zijn gesteld zowel voor de nationale verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk als voor de verkiezingen voor de wetgevende kamer van Gibraltar.

80 Om al deze redenen dient te worden vastgesteld, dat het Koninkrijk Spanje niet heeft aangetoond dat het Verenigd Koninkrijk met de vaststelling van de EPRA 2003, waarin met betrekking tot Gibraltar is bepaald dat de op dat grondgebied verblijvende QCC's, die geen gemeenschapsonderdanen zijn, het actief en passief kiesrecht hebben bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG heeft geschonden. Het eerste middel is derhalve ongegrond.

Tweede middel: schending van de akte van 1976 en van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar verklaring van 18 februari 2002 gedane toezeggingen

81 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het Verenigd Koninkrijk, door zich er in de EPRA 2003 niet toe te beperken om de in Gibraltar wonende kiesgerechtigden als personen met de Britse nationaliteit in een Brits kiesdistrict op te nemen, overeenkomstig de verklaring van 1982, maar door te bepalen dat het grondgebied van Gibraltar wordt gekoppeld aan een bestaand kiesdistrict in Engeland of Wales, bijlage I bij de akte van 1976 en zijn verklaring van 18 februari 2002 heeft geschonden.

82 Het Koninkrijk Spanje wijst op de status van Gibraltar zoals deze in artikel X van het Verdrag van Utrecht is omschreven, en met name op het voorkeursrecht dat bij de

laatste volzin van dit artikel aan het Koninkrijk Spanje is toegekend. Het preciseert dat het Verenigd Koninkrijk Gibraltar in 1830 tot kroonkolonie (Crown Colony) heeft gemaakt en dat Gibraltar bij de oprichting van de Verenigde Naties in 1946 is ingeschreven als „niet-zelfbesturend gebied" in de zin van hoofdstuk XI van het handvest van de Verenigde Naties. Voorts wijst het Koninkrijk Spanje op de thans gaande zijnde onderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en hemzelf over de dekolonisatie van Gibraltar.

83 Overeenkomstig resolutie 2625 (XXV) van 24 oktober 1970, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, moest het grondgebied van een kolonie een gescheiden en afzonderlijke status hebben ten opzichte van die van het grondgebied van de staat die haar beheert. Bijlage I bij de akte van 1976 vormt een toepassing van dit beginsel. Volgens het Koninkrijk Spanje schendt de EPRA 2003 echter de internationale status van Gibraltar alsmede bijlage I bij de akte van 1976 voor zover het een regeling voor het grondgebied van Gibraltar bevat. Zoals de vertegenwoordiger van het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting uiteen heeft gezet, is de situatie van Gibraltar een koloniale situatie en de toekenning van een afzonderlijk kiesgebied zou een stap in de richting van onafhankelijkheid zijn die indruist tegen de internationale voorschriften die voor deze kolonie gelden.

84 Volgens het Koninkrijk Spanje is artikel 9 van de EPRA 2003 weliswaar niet noodzakelijkerwijs in strijd met bijlage I bij de akte van 1976 voor zover daarin is bepaald dat Gibraltar aan een kiesdistrict van Engeland of Wales wordt gekoppeld, doch dit geldt niet voor de overige bepalingen van deze regeling die uitsluitend betrekking hebben op Gibraltar. Zo bepaalt artikel 14 dat in Gibraltar een kiesregister wordt bijgehouden onder verantwoordelijkheid van de griffier van de wetgevende kamer van Gibraltar, en niet onder verantwoordelijkheid van een gemachtigde van de Britse Kroon. Evenzo is het recht om in het register van Gibraltar te worden ingeschreven, omschreven ten opzichte van het grondgebied van Gibraltar en is het kiesrecht voorzien in Gibraltar. De plaatselijke rechterlijke instanties van Gibraltar zijn bevoegd om kennis te nemen van geschillen in kiesaangelegenheden. Ten slotte omvat de territoriale werkingssfeer van de EPRA 2003 volgens artikel 28, lid 2, daarvan het Verenigd Koninkrijk en Gibraltar. De bepalingen betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement hebben dus een territoriale werkingssfeer gekregen, terwijl Gibraltar is uitgesloten van de akte van 1976.

85 Gelet op de tegenstrijdigheid tussen de EPRA 2003 en bijlage I bij de akte van 1976, meent het Koninkrijk Spanje dat het Verenigd Koninkrijk voorbij is gegaan aan zijn eigen verklaring van 18 februari 2002, een unilaterale verklaring die voor deze lidstaat een verplichting naar internationaal recht jegens het Koninkrijk Spanje in het leven roept, waarin het de toezegging had gedaan om, teneinde aan het reeds aangehaalde arrest Matthews v. Verenigd Koninkrijk te voldoen, ervoor te zorgen dat de noodzakelijke wijzigingen zouden worden aangebracht om de kiezers op Gibraltar in staat te stellen om als deel van een bestaand kiesdistrict in het Verenigd Koninkrijk deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, conform het gemeenschapsrecht. Volgens het Koninkrijk Spanje had het volstaan dat het Verenigd Koninkrijk de kiesgerechtigden van Gibraltar opneemt in een kiesdistrict van het Verenigd Koninkrijk, zonder verwijzing naar het grondgebied van Gibraltar.

86 Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Commissie, wijst erop dat bijlage I bij de akte van 1976 zo veel mogelijk moet worden uitgelegd in het licht van en in overeenstemming met de grondrechten, en met name het bij artikel 3 van protocol nr. 1 bij het EVRM toegekende recht om deel te nemen aan verkiezingen, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het reeds aangehaalde arrest Matthews v. Verenigd Koninkrijk. Ter uitvoering van de verplichting die krachtens het EVRM, zoals uitgelegd in dat arrest, op hem rustte, en gelet op het verzet van het Koninkrijk Spanje tegen de intrekking van bijlage I bij de akte van 1976, heeft het Verenigd Koninkrijk bij zijn verklaring van 18 februari 2002 toegezegd ervoor te zorgen dat de noodzakelijke wijzigingen zouden worden aangebracht om de kiesgerechtigden van Gibraltar in staat te stellen om onder dezelfde voorwaarden als de andere kiesgerechtigden van een bestaand kiesdistrict in het Verenigd Koninkrijk te stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

87 Het Verenigd Koninkrijk meent dat het zijn toezegging niet heeft geschonden. Gibraltar is overeenkomstig een aanbeveling van de kiescommissie na een inspraakprocedure aan het Engelse kiesdistrict Zuidwest gekoppeld. De voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om kiesgerechtigde te zijn, zijn dezelfde als die van de kieswet van het Verenigd Koninkrijk, te weten de voorwaarden van burgerschap, woonplaats en inschrijving in het kiesregister. Deze voorwaarden zijn mutatis mutandis eenvoudigweg aangepast aan de kiesgerechtigden van Gibraltar.

88 De gebruikte techniek, meer bepaald de omstandigheid dat naar het grondgebied van Gibraltar wordt verwezen, met name wat de woonplaats van de kiesgerechtigde betreft, is volgens het Verenigd Koninkrijk inherent aan het Britse kiesstelsel, en heeft niet tot gevolg dat Gibraltar als een onderdeel van het Verenigd Koninkrijk wordt gezien. Wat de verkiezingshandelingen of het bijhouden van een kiesregister betreft, merkt het Verenigd Koninkrijk op dat het feit dat deze in Gibraltar plaatsvinden, tot doel heeft om de kiesgerechtigden van Gibraltar in staat te stellen hun rechten onder dezelfde voorwaarden uit te oefenen als de andere kiesgerechtigden van het Engelse kiesdistrict Zuidwest, dat wil zeggen in de nabijheid van hun woonplaats.

89 Ten slotte betoogt de Commissie dat de aan de autoriteiten van Gibraltar gelaten beoordelingsmarge beperkt is, en dat de EPRA 2003 waarborgen geeft die een toereikende controle door de Britse autoriteiten verzekeren.

Beoordeling door het Hof

90 Zoals in punt 60 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, heeft het Verenigd Koninkrijk de door het Koninkrijk Spanje betwiste regeling vastgesteld om te voldoen aan het reeds aangehaalde arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Matthews v. Verenigd Koninkrijk. Het Koninkrijk Spanje betwist in dit opzicht niet dat het Verenigd Koninkrijk gehouden was om deze verplichting na te komen niettegenstaande de handhaving van bijlage I bij de akte van 1976. Bovendien betwist het Koninkrijk Spanje niet, zoals in punt 62 van het onderhavige arrest is opgemerkt, dat de verklaring van 18 februari 2002 van het Verenigd Koninkrijk een akkoord weergeeft dat tussen deze twee lidstaten was overeengekomen over de voorwaarden waaronder het Verenigd Koninkrijk aan dat arrest moest voldoen. Zo hebben ook de Raad en de Commissie, blijkens punt 13 van het onderhavige arrest, akte genomen van die verklaring.

91 In deze verklaring heeft het Verenigd Koninkrijk toegezegd dat „de noodzakelijke wijzigingen worden aangebracht om de kiezers op Gibraltar in staat te stellen, als deel van en onder dezelfde voorwaarden als het electoraat van een bestaand Brits kiesdistrict, hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement".

92 Zoals het Verenigd Koninkrijk en de Commissie op goede gronden betogen, kan de uitdrukking „onder dezelfde voorwaarden" niet in die zin worden begrepen dat de regeling van het Verenigd Koninkrijk, zonder aanpassing, van toepassing zou zijn op de kiesgerechtigden van Gibraltar door hen gelijk te stellen met de kiesgerechtigden van het kiesdistrict van het Verenigd Koninkrijk waaraan zij zouden worden gekoppeld. Een dergelijke veronderstelling impliceert immers dat het actief en passief kiesrecht ten opzichte van het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk wordt gedefinieerd, dat de kiesgerechtigden zich naar het Verenigd Koninkrijk begeven om het kiesregister te raadplegen, dat zij in het Verenigd Koninkrijk stemmen of per brief, en dat zij hun geschillen in kiesaangelegenheden aanhangig maken bij de rechters van het Verenigd Koninkrijk.

93 Het is integendeel juist om het uit deze „zelfde voorwaarden" voortvloeiende vereiste te eerbiedigen, dat het Verenigd Koninkrijk zijn regeling op Gibraltar heeft toegepast en deze, mutatis mutandis, heeft aangepast aan dit grondgebied. Aldus bevindt een kiesgerechtigde in Gibraltar zich in een vergelijkbare situatie als de kiesgerechtigde in het Verenigd Koninkrijk en behoeft hij geen moeilijkheden te overwinnen in verband met de status van Gibraltar, waardoor hij dit kiesrecht niet zou kunnen uitoefenen of daarvan zou worden weerhouden.

94 In deze context blijkt uit punt 63 van het reeds aangehaalde arrest Matthews v. Verenigd Koninkrijk dat de verdragsluitende staten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om voorwaarden te verbinden aan het kiesrecht. Deze voorwaarden mogen de betrokken rechten echter niet zodanig beknotten dat hun wezen wordt aangetast en dat zij van hun goede werking worden beroofd. Deze voorwaarden moeten een rechtmatig doel hebben en de gebruikte middelen mogen niet onevenredig zijn (zie tevens arresten EHRM Mathieu-Mohin en Clerfayt v. België van 2 maart 1987, Series A nr. 113, punt 52, en Melnychenko v. Oekraïne van 19 oktober 2004, *Reports of Judgments and Decisions* 2004-X , punt 54).

95 Gelet op deze rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en op de omstandigheid dat deze rechter het feit dat er in Gibraltar geen verkiezingen voor het Europees Parlement waren georganiseerd in strijd met artikel 3 van protocol

nr. 1 bij het EVRM heeft verklaard, omdat „verzoekster als ingezetene van Gibraltar" elke mogelijkheid was ontnomen om haar mening te geven over de keuze van de leden van het Europees Parlement, kan het Verenigd Koninkrijk niet worden verweten dat het de regeling heeft vastgesteld die noodzakelijk is voor de organisatie van dergelijke verkiezingen onder voorwaarden die, mutatis mutandis, gelijkwaardig zijn aan die welke bij de voor het Verenigd Koninkrijk geldende regeling zijn vastgesteld.

96 Tegen de toepassing, mutatis mutandis, van de regeling van het Verenigd Koninkrijk op het grondgebied van Gibraltar kan des te minder bezwaar worden gemaakt nu het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkens punt 59 van het reeds aangehaalde arrest Matthews v. Verenigd Koninkrijk in de status van Gibraltar niets heeft ontdekt dat duidt op plaatselijke behoeften waarmee voor de toepassing van dit verdrag op een van de gebieden voor welker buitenlandse betrekkingen een verdragsluitende staat verantwoordelijk is, rekening zou moeten worden gehouden in de zin van artikel 56, lid 3, EVRM.

97 Om al deze redenen dient te worden vastgesteld dat ook het tweede middel van het Koninkrijk Spanje ongegrond is.

Kosten

98 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig

de vordering van het Verenigd Koninkrijk worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, zal de Commissie, die in het geding is tussengekomen, haar eigen kosten dragen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen