

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. september 2006 *

I sag C-300/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 13. juli 2004, indgået til Domstolen den 15. juli 2004, i sagen:

M.G. Eman,

O.B. Sevinger

mod

College van burgemeester en wethouders van Den Haag,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

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

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

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

efter at der er indgivet indlæg af:

- M.G. Eman og O.B. Sevinger ved A.G. Croes
- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og C.M. Wissels, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved N. Díaz Abad, F. Díez Moreno og I. del Cuvillo Contreras, som befuldmægtigede
- den franske regering ved R. Abraham, G. de Bergues, E. Puisais og C. Jurgensen, som befuldmægtigede
- regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, D. Wyatt, QC, og barrister M. Chamberlain

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Ladenburger og P. van Nuffel, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 17 EF, artikel 19, stk. 2, EF, artikel 189 EF, 190 EF og 299, stk. 3, EF.

- ² Anmodningen er indgivet under en sag mellem M.G. Eman og O.B. Servinger (herefter »appellanterne i hovedsagen«), som begge er nederlandske statsborgere og bosat i Oranjestad (Aruba), og College van burgemeester en wethouders van Den Haag (borgmesteren og kommunalbestyrelsen i Haag) (Nederlandene) vedrørende kommunalbestyrelsens afslag på at optage appellanterne i hovedsagen på valglisten med henblik på valget til Europa-Parlamentet den 10. juni 2004.

Retsforskrifter

Den internationale ret

- 3 Artikel 3 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »protokol nr. 1 til EMRK«), bestemmer:

»De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie menings-tilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.«

Fællesskabsretten

- 4 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.«

5 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. [...]«

6 Rådet for Den Europæiske Union 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). Dette direktivs artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Enhver person, der på skæringsdatoen:

a) er unionsborger i henhold til traktatens artikel 8, stk. 1, andet afsnit, og som

b) uden at være statsborger i bopælslandet i øvrigt opfylder de betingelser for valgret og valgbarhed, der i henhold til dette lands lovgivning kræves opfyldt af landets egne statsborgere,

har valget og er valgbar i bopælslandet ved valg til Europa-Parlamentet, medmindre vedkommende har fortabt sine rettigheder i henhold til artikel 6 eller 7.«

7 Artikel 5 i direktiv 93/109 bestemmer:

»Hvis bopælslandets statsborgere for at have valget og være valgbare skal have haft bopæl inden for landets valgområde i et bestemt tidsrum, anses EF-vælgere og EF-valgbare for at opfylde denne betingelse, når de har haft bopæl i et tilsvarende tidsrum i andre medlemsstater. Denne bestemmelse gælder med forbehold af særlige krav til varighed af bopæl i en bestemt valgkreds eller et lokalt afstemningsområde.«

8 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.«

9 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 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.

[...]«

- ¹⁰ Artikel 8 i akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i 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 af 23. september 2002 (EFT L 283, s. 1, herefter »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.«

11 Akdens artikel 12 bestemmer:

»Europa-Parlamentet prøver medlemmernes mandater. Med henblik herpå tager Europa-Parlamentet de valgresultater, der officielt er bekendtgjort af medlemsstaterne, til efterretning og træffer afgørelse i eventuelle tvivlsspørgsmål, der måtte opstå på grundlag af bestemmelserne i denne akt, bortset fra tvivlsspørgsmål vedrørende de nationale bestemmelser, som denne akt henviser til.«

12 Artikel 299 EF bestemmer:

»1. Denne traktat gælder for [...] Kongeriget Nederlandene [...].

2. Denne traktat gælder for de franske oversøiske departementer, Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer.

[...]

3. På de oversøiske lande og territorier, der er opregnet i listen i bilag II til denne traktat, anvendes den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i denne traktats fjerde del.

[...]«

- 13 Aruba og De Nederlandske Antiller er nævnt på listen i bilag II til EF-traktaten, der har overskriften »Oversøiske lande og territorier, på hvilke bestemmelserne i fjerde del af traktaten finder anvendelse«.

National ret

- 14 Artikel B 1 i den nederlandske valglov (Nederlandse Kieswet) indeholder følgende bestemmelser vedrørende valg af medlemmer til det nederlandske parlaments andet kammer (Tweede Kamer der Staten-Generaal):

»Medlemmerne af Tweede Kamer der Staten-Generaal vælges af de personer, som på datoen for indlevering af kandidatanmeldelser er nederlandske statsborgere, og på valgdagen er fyldt 18 år, med undtagelse af personer, som på datoen for indleveringen af kandidatanmeldelser har deres faktiske bopæl i De Nederlandske Antiller eller Aruba.

2. Denne undtagelse gælder ikke for:

a) nederlandske statsborgere, som i mindst ti år har været hjemmehørende i Nederlandene

b) nederlandske statsborgere, som er ansat i den offentlige nederlandske administration i De Nederlandske Antiller eller Aruba, samt disses ægtefælle, registrerede samlever eller partner og børn, der bor sammen med dem.«

- 15 Lovens artikel Y 3 indeholder følgende bestemmelse vedrørende valg af Europa-Parlamentets medlemmer:

»Valgret har:

a) enhver, der er berettiget til at deltage i valg af medlemmerne af Tweede Kamer der Staten-Generaal

b) personer, som ikke er nederlandske statsborgere, men statsborgere i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater, såfremt de:

1° har deres faktiske bopæl i Nederlandene på datoen for indlevering af kandidatanmeldelser

2° er fyldt 18 år på valgdagen, og

3° ikke har fortabt deres valgret i Nederlandene eller i den medlemsstat, hvor de er statsborgere.«

De præjudicielle spørgsmål

- 16 Under sagen ved den forelæggende ret har appellanterne i hovedsagen anfægtet det afslag på at optage dem på valglisten med henblik på valg af medlemmer til Europa-Parlamentet, som er meddelt dem med den begrundelse, at de er bosat i Aruba. De

har gjort gældende, at de er unionsborgere i henhold til artikel 17, stk. 1, EF, og at de ifølge artikel 19, stk. 2, EF, når denne bestemmelse fortolkes på baggrund af artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK, har valget ved valg til Europa-Parlamentet, selv om de er bosat på et område, der er nævnt på listen over oversøiske lande og territorier (herefter »OLT«) i traktatens bilag II.

17 Den forelæggende ret har erkendt, at valget til Europa-Parlamentet allerede har fundet sted, hvorfor det er for sent for appellanterne i hovedsagen at deltage i valget, selv om afslaget på at optage dem på valglisten måtte blive annulleret. Retten udelukker dog ikke, at der i medfør af fællesskabsretten vil kunne ydes dem en retlig genopretning (»rechtsherstel«).

18 Raad van State har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder traktatens anden del anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller bosat i et land eller territorium, der hører til de OLT, som er omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF, og som opretholder særlige forbindelser med denne medlemsstat?

2) I benægtende fald kan medlemsstaterne, henset til artikel 17, stk. 1, andet punktum, EF, frit tildele statsborgerskab til personer, som er hjemmehørende eller bosat i de OLT, som er omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF?

- 3) Skal artikel 19, stk. 2, EF, bl.a. henset til artikel 189 EF og artikel 190, stk. 1, EF, fortolkes således, at en unionsborger — bortset fra de ikke usædvanlige undtagelser, der gælder i de nationale retsordener vedrørende bl.a. fortabelse af valgret som følge af strafferetlig domfældelse og umyndiggørelse — uden videre har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet (også når den pågældende er hjemmehørende eller bosat i OLT)?

- 4) Er artikel 17 EF og artikel 19, stk. 2, EF, sammenholdt indbyrdes og henset til artikel 3, stk. 1, i protokol [nr. 1 til EMRK], som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, til hinder for, at personer, der ikke er unionsborgere, har valgret og er valgbare til Europa-Parlamentet?

- 5) Stiller fællesskabsretten krav til den form for genopretning af retsstillingen [rechtsherstel], der bør ydes, såfremt den nationale ret finder — bl.a. henset til den besvarelse, De Europæiske Fællesskabers Domstol giver af de foranstående spørgsmål — at personer, som er hjemmehørende eller bosat i De Nederlandske Antiller og Aruba, og som er nederlandske statsborgere, med urette ikke er blevet optaget på valglisten for de valg, der blev afholdt den 10. juni 2004?»

Sagens behandling ved Domstolen

- 19 Ved særskilt skrivelse af 13. juli 2004 og skrivelse af 22. februar 2005 har Raad van State anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse under en hasteprocedure i henhold til procesreglementets artikel 104a, stk. 1. Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 23. august 2004 og den 18. marts 2005 er disse anmodninger blevet afslået.

Om de præjudicielle spørgsmål

Første spørgsmål

- 20 Med sit første spørgsmål ønsker Raad van State oplyst, om traktatens anden del vedrørende unionsborgerskabet finder anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller bosat på et område, der hører til OLT, og som er omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF.

Indlæg for Domstolen

- 21 Parterne i hovedsagen samt regeringen for Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at traktatens anden del finder anvendelse på personer, som er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller bosat på et område, der hører til OLT. De anfører, at artikel 17, stk. 2, EF ikke indeholder andre betingelser for at være unionsborgere og nyde godt af traktatens rettigheder, end at den pågældende er statsborger i en medlemsstat. Det er derfor uden betydning, at en statsborger i en medlemsstat har bopæl i et tredjeland eller i et OLT.
- 22 Den nederlandske regering har indledningsvis gjort gældende, at Kongeriget Nederlandene ifølge Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden fra 1954 (herefter »Statuut«) består af tre lande, nemlig Nederlandene, De Nederlandske Antiller og Aruba. Artikel 41 i nævnte Statuut bestemmer, at disse tre lande »selvstændigt varetager deres egne anliggender«. Således har Nederlandene sin egen forfatning og De Nederlandske Antiller og Aruba har deres egen Staatsregeling. Bortset fra »anliggender vedrørende kongeriget«, som disse er fastlagt i nævnte Statuut, har

hvert land i kongeriget sit eget parlament, sin egen forvaltning og selvstændige lovgivningsbeføjelser.

- 23 Statsborgerskabet er et »anliggende vedrørende kongeriget«, og reglerne for tildelingen heraf er indeholdt i Rijkswet op het Nederlandschap (Kongeriget Nederlandenes lov om nederlandsk statsborgerskab). Det er et »udelt statsborgerskab«, dvs. et statsborgerskab, som ikke gør nogen forskel mellem en indbygger i Aruba og en indbygger i Nederlandene, som opholder sig uden for kongeriget.
- 24 Også udenrigsanliggenderne er »anliggender vedrørende kongeriget«. Kun Kongeriget Nederlandene er folkeretssubjekt. Kongeriget kan dog indgå internationale aftaler særskilt for hvert land. Det sker i praksis ved angivelserne »Kongeriget Nederlandene (for Nederlandene)«, »Kongeriget Nederlandene (for De Nederlandske Antiller)« eller »Kongeriget Nederlandene (for Aruba)«. Det betyder juridisk, at en traktat kun er bindende for det pågældende land. Den nederlandske regering anfører i den forbindelse, at EØF-traktaten, i dennes oprindelige affattelse, kun blev ratificeret for så vidt angår det europæiske område af kongeriget og for New Guinea, dvs. med angivelsen »for Kongeriget Nederlandene (for Nederlandene og New Guinea)«. I øvrigt har den nederlandske regering fremlagt dokumentet vedrørende ratifikationen af traktaten om Den Europæiske Union, som er stadfæstet af dronningen »for Kongeriget Nederlandene (for Nederlandene)«.
- 25 Efter den nederlandske regerings opfattelse bør EF-traktatens territoriale anvendelsesområde, og navnlig traktatens anden del, ikke blot fastlægges i overensstemmelse med artikel 299 EF, men også på grundlag af ratifikationsdokumenterne vedrørende traktaten. Det fremgår imidlertid ved en gennemgang af disse dokumenter, at hverken den oprindelige EØF-traktat eller traktaten om Den Europæiske Union er ratificeret for Arubas vedkommende. Derfor finder EF-traktaten ikke anvendelse på dette lands område, når bortses fra de særlige regler om oversøiske landes og territoriers associering, som er fastsat i traktatens fjerde del.

- 26 Efter den nederlandske regerings opfattelse påvirkes dette ikke af, at Kongeriget Nederlandene har indført et udelt statsborgerskab. Ganske vist har en nederländer fra Aruba eller fra De Nederlandske Antiller nederlandsk statsborgerskab og er derfor unionsborgere, hvilket imidlertid ikke indebærer, at den pågældende dermed på ethvert tidspunkt har alle de rettigheder, som er knyttet til unionsborgerskabet. Så længe den pågældende befinder sig på Arubas eller De Nederlandske Antillers område, har traktaten ingen virkning for hans situation. Hvis han derimod forlader Arubas eller De Nederlandske Antillers område, kan han gøre krav på de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet.

Domstolens besvarelse

- 27 Artikel 17, stk. 1, andet punktum, EF bestemmer, at »[u]nionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat«. Det er i den forbindelse uden betydning, at den pågældende statsborger i en medlemsstat er hjemmehørende eller bosat på et område, der hører til OLT, og som er omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF.
- 28 Artikel 17, stk. 2, EF bestemmer, at unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i traktaten.
- 29 Følgelig må det første spørgsmål besvares med, at personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller har bopæl på et område, der hører til OLT, og som er omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF, kan påberåbe sig de rettigheder, der tilkommer unionsborgere ifølge traktatens anden del.

Andet spørgsmål

- 30 Dette spørgsmål, som vedrører medlemsstaternes ret ifølge artikel 17, stk. 1, andet punktum, EF til at tildele statsborgerskab til personer, som er hjemmehørende eller har bopæl i OLT som omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF, er forelagt for det tilfælde, at Domstolen når frem til den konklusion, at traktatens anden del ikke finder anvendelse på en person, der er statsborger i en medlemsstat, når den pågældende er hjemmehørende eller bosat på et område, der hører til OLT.
- 31 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdende at besvare det andet spørgsmål.

Tredje spørgsmål

- 32 Med det tredje spørgsmål ønsker Raad van State oplyst, om artikel 19, stk. 2, EF, henset til artikel 189 EF og artikel 190, stk. 1, EF, skal fortolkes således, at en unionsborger, som er hjemmehørende eller bosat i et OLT, har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet.

Indlæg for Domstolen

- 33 Appellanterne i hovedsagen har gjort gældende, at selv om Aruba er et OLT i traktatens forstand, er det undergivet lovgivningen vedrørende kongerigets anliggender, såsom forsvar eller udenrigsanliggender, som fællesskabsretten har

betydning for. Også den nationale lovgivning påvirkes af fællesskabsbestemmelserne, hvilket gør det berettiget, at nederlændere fra Aruba kan deltage i valget af Europa-Parlamentets medlemmer i overensstemmelse med artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK. De anfører endvidere, at nederlændere fra Aruba og De Nederlandske Antiller forskelsbehandles. Som eksempel henviser de til, at en nederländer på Antillerne har valget, hvis han er bosat i den franske del af øen Sankt Martin, men ikke, hvis han er bosat i den nederlandske del heraf.

34 Den nederlandske regering har gjort gældende, at valgretten ikke er et anliggende vedrørende kongeriget, men henhører under det pågældende lands kompetence i nævnte Statuuts forstand. Dennes artikel 46 bestemmer i så henseende, at landets repræsentative organer vælges af de nederlændere, som er hjemmehørende i det pågældende land. Ifølge artikel 46, stk. 2, kan landene tildele valgret til nederlændere, som ikke er hjemmehørende i det pågældende land. Der er i begrænset omfang gjort brug af denne beføjelse i den nederlandske valglov ved tildelingen af valgret til hjemmehørende i Aruba og De Nederlandske Antiller, som har været bosat mere end ti år i Nederlandene.

35 Den nederlandske og den franske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at fællesskabsretten ikke indeholder noget krav om, at der gives valgret til statsborgere i medlemsstaterne, som ikke er bosat på det område, hvorpå fællesskabsbestemmelserne finder anvendelse. En statsborger, som er hjemmehørende i et OLT, kan ikke rejse krav om valgret på grundlag af artikel 19, stk. 2, EF, der kun garanterer valgret for unionsborgere, som har bopæl i en anden medlemsstat, på samme betingelser som statsborgerne i denne medlemsstat.

36 I øvrigt har den nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen anført, at artikel 189 EF og artikel 190, stk. 1, EF, da de hører til traktatens almindelige bestemmelser, kun finder anvendelse på OLT, når der udtrykkeligt henvises hertil (dom af 12.2.1992, sag C-260/90, Leplat, Sml. I, s. 643, præmis 10, og af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 49). Da traktaten ikke finder anvendelse på Aruba, og da Europa-

Parlamentet ikke spiller nogen rolle i forbindelse med associeringen af OLT, kan Europa-Parlamentet ikke betegnes som en »lovgivende forsamling« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3 i protokollen nr. 1 til EMRK, og som hjemmehørende i OLT har ret til at deltage i valgene af (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 18.2.1999 i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige, *Report of Judgments and Decisions* 1999-I).

- 37 Under alle omstændigheder har Fællesskabet kun delvis udøvet sin beføjelse ifølge artikel 190, stk. 4, EF til at fastsætte en ensartet fremgangsmåde for valget. Akten fra 1976 indeholder ingen bestemmelser, der fastlægger, hvem der har valgret, hvorfor kun de nationale retsfor skrifter herom finder anvendelse. Disse kan bl.a. fastsætte bopælsbetingelser.
- 38 Den nederlandske og den franske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen er dog af den opfattelse, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne tildeler valgret til unionsborgere, som har bopæl i et tredjeland eller et OLT. I så henseende angiver den franske regering, at den franske lov om valg af medlemmer til Europa-Parlamentet henviser til den franske valglov, der ikke son drer mellem franskmænd, som har bopæl inden for og uden for den europæiske del af Frankrig. De franskmænd, som har bopæl i et oversøisk departement eller et OLT, deltager derfor i valg til Europa-Parlamentet på samme betingelser som de franskmænd, der har bopæl på det europæiske område af Frankrig.
- 39 Kommissionen minder imidlertid om, at medlemsstaterne skal overholde fællesskabsrettens generelle principper. Ifølge det generelle ligebehandlingsprincip bør en national lovgiver, som beslutter at udvide valgretten ved valg til Europa-Parlamentet til landets statsborgere, som har bopæl i et tredjeland, også tildele valgretten til landets statsborgere, som har bopæl i et OLT. Dette gælder så meget desto mere på grund af den særlige forbindelse mellem OLT og Fællesskabet. Da den nederlandske lovgiver giver alle nederlændere, som ikke er hjemmehørende i Aruba eller De

Nederlandske Antiller, uanset hvor de har bopæl, ret til at deltage i de europæiske valg, burde nederlændere fra Aruba eller De Nederlandske Antiller også have ret hertil. I modsat fald medfører lovgivningen en uberettiget forskelsbehandling af en nederländer, som f.eks. har bopæl i New York, og en nederländer, som har bopæl i Aruba.

Domstolens besvarelse

- 40 Det må indledningsvis fastslås, at traktatens bestemmelser ikke indeholder nogen regel, der udtrykkeligt og præcist fastlægger, hvem der har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet.
- 41 Artikel 190, stk. 4, EF vedrører proceduren for valg til Parlamentet. Ifølge denne bestemmelse vælges Europa-Parlamentets medlemmer ved almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater.
- 42 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 8 er valgproceduren, med forbehold af forskrifterne i akten, undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter, som eventuelt kan tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne, men ikke generelt må berøre valgmetodens forholdstalskarakter.

- 43 Hverken artikel 190 EF eller akten fra 1976 fastlægger dog udtrykkeligt og præcist, hvem der har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet.
- 44 Vedrørende dette spørgsmål kan der ikke drages nogen klar slutning fra artikel 189 EF og 190 EF, som vedrører Europa-Parlamentet, og hvori bestemmes, at 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.
- 45 Det følger af disse betragtninger, at bestemmelsen af, hvem der har valgret og er valgbar, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører under hver enkelt medlemsstats kompetence under overholdelse af fællesskabsretten. Det skal dog efterprøves, om fællesskabsretten er til hinder for en situation som den, der foreligger i hovedsagen, og hvori nederlandske statsborgere, som har bopæl i Aruba, ikke har valgret og ikke kan vælges til Europa-Parlamentet.
- 46 Det bemærkes for det første, at OLT er omfattet af en særlig associeringsordning, som er fastlagt i traktatens fjerde del (artikel 182 EF — 188 EF), hvorfor traktatens almindelige bestemmelser kun finder anvendelse på OLT, når der udtrykkeligt henvises hertil (jf. Leplat-dommen, præmis 10, og dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, præmis 49).
- 47 Følgelig finder artikel 189 EF og 190 EF ikke anvendelse på disse lande og territorier, hvorfor medlemsstaterne ikke er forpligtet til at afholde valg til Europa-Parlamentet i OLT.

- 48 Artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK er ikke til hinder for denne fortolkning. Da traktatens bestemmelser ikke finder anvendelse på OLT, kan Europa-Parlamentet ikke betragtes som en »lovgivende forsamling« for dem i denne bestemmelses forstand. Derimod kan befolkningen i de oversøiske lande og territorier tilkendegive deres mening i de organer, som er oprettet inden for rammerne af associeringen mellem Fællesskabet og OLT, gennem de myndigheder, som repræsenterer befolkningen.
- 49 Heroverfor kan det ikke med rette indvendes, at fællesskabsretten påvirker gældende ret i Aruba. Denne påvirkning kan nemlig skyldes bestemmelser i fællesskabsretten, som er sat i kraft i OLT inden for rammerne af associeringen. Hvad angår de øvrige af fællesskabsrettens bestemmelser er det, som generaladvokaten har anført i punkt 161 i sit forslag til afgørelse under henvisning til præmis 34 i Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige, ikke tilstrækkeligt, at en lovgivning har indirekte virkning, for at det kan antages, at lovgivningen berører befolkningen på samme måde som de love, der vedtages af en lokal lovgivende forsamling.
- 50 Der kan heller ikke argumenteres under henvisning til, at andre medlemsstater afholder valg til Europa-Parlamentet i de OLT, som de opretholder særlige forbindelser med. Så længe der ikke findes særlige regler i traktaten herom, tilkommer det medlemsstaterne selv at fastsætte de regler, som passer bedst til deres forfatningsstruktur.
- 51 Hvad for det andet angår valgretten og valgbarheden i forbindelse med de valg til Europa-Parlamentet, som afholdes i Nederlandene, er retten hertil fastlagt i den nederlandske valglov, som indeholder de samme betingelser som ved valg af medlemmer til det nederlandske parlaments andet kammer, idet der ikke anerkendes valgret og valgbarhed for bl.a. nederlændere, som har deres faktiske bopæl i De Nederlandske Antiller eller i Aruba.

- 52 Som anført ovenfor i denne doms præmis 41-44, indeholder hverken artikel 189 EF og 190 EF eller akten fra 1976 nogen udtrykkelig og præcis bestemmelse af, hvem der har valgret og er valgbar til valg til Europa-Parlamentet. Heller ikke bestemmelserne i traktatens anden del om unionsborgerskabet giver unionsborgerne en ubetinget valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet.
- 53 Artikel 19, stk. 2, EF, som omtales i det præjudicielle spørgsmål, begrænser sig til at anvende forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på valgret og valgbarhed, 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. Artikel 3, stk. 1, litra b), i direktiv 93/109 præciserer i så henseende, at enhver unionsborger har valgret og er valgbar i den medlemsstat, hvor han har bopæl, selv om han ikke er statsborger i denne medlemsstat, men i øvrigt opfylder de betingelser for valgret og valgbarhed, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning kræves opfyldt af landets egne statsborgere. Endvidere er samme direktivs artikel 5 klart baseret på en forudsætning om, at en medlemsstat kan gøre valgretten betinget af, at den pågældende har haft bopæl i et bestemt tidsrum »inden for landets valgområde«. Det fremgår af denne gennemgang af artikel 19, stk. 2, EF og gennemførelsesbestemmelserne hertil, at nævnte traktatbestemmelse ikke finder anvendelse på en unionsborger, som har bopæl i et OLT, og som ønsker at udøve sin valgret i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger.
- 54 Som generaladvokaten har anført i punkt 157 og 158 i forslaget til afgørelse, er artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK ikke til hinder for, at de kontraherende stater anvender bopælskriteriet til at begrænse den gruppe personer, der er valgberettigede og valgbare. Vedrørende valgretten har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at kravet om bopæl på det nationale område som forudsætning for at kunne stemme er en betingelse, som ikke i sig selv er urimelig eller vilkårlig, og som er begrundet i flere hensyn (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Melnit-

chenko mod Ukraine af 19.10.2004, *Report of Judgments and Decisions* 2004-X, præmis 56). Menneskerettighedsdomstolen har i øvrigt anerkendt, at der kan fastsættes strengere betingelser for valgbarhed end for valgret (dommen i sagen Melnitchenko mod Ukraine, præmis 57).

- 55 På grundlag af det anførte findes bopælskriteriet i princippet ikke uegnet til bestemmelse af, hvem der har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet.
- 56 Appellanterne i hovedsagen og Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at den nederlandske valglov er i strid med ligebehandlingsprincippet, da enhver nederländer, som har bopæl i et tredjeland, ifølge loven har ret til at stemme og til at være kandidat ved valg til Europa-Parlamentet, hvorimod en nederländer, som har bopæl i De Nederlandske Antiller eller Aruba, ikke har denne ret.
- 57 Herom bemærkes, at princippet om ligebehandling eller forbud mod forskelsbehandling, som hører til fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 63, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 95).
- 58 De forhold, som det er relevant at sammenligne i den foreliggende sag, er en nederländer, som har bopæl i De Nederlandske Antiller eller Aruba, og en nederländer, som har bopæl i et tredjeland. Disse personer har det til fælles, at de er nederlandske statsborgere og ikke har bopæl på Nederlandenes område. De to personer behandles imidlertid forskelligt, da den sidstnævnte har ret til at stemme

og til at kandidere ved de valg til Europa-Parlamentet, som afholdes i Nederlandene, mens den første ikke har ret hertil. En sådan forskel i behandlingen skal være objektivt begrundet.

- 59 Under retsmødet har den nederlandske regering præciseret, at formålet med den nederlandske valglov var at give nederlændere fra Nederlandene, som har bopæl i udlandet, mulighed for at stemme, da disse borgere formodes stadig at have tilknytning til det nederlandske samfund. Det fremgår dog også af de forklaringer, som den nederlandske regering har givet under retsmødet, at en nederländer, som flytter fra Aruba til et tredjeland, har valgret i lighed med en nederländer, som flytter fra Nederlandene til et tredjeland, hvorimod en nederländer, som har bopæl i Aruba, ikke har valgret.
- 60 I så henseende bemærkes, at det af den nederlandske lovgiver forfulgte formål, som består i at give valgret og valgbarhed til nederlændere, som har eller har haft tilknytning til Nederlandene, henhører under den skønsmæssige beføjelse, som tilkommer denne lovgiver vedrørende afholdelse af valg. Det må dog fastslås, at den nederlandske regering ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at den forskellige behandling af nederlændere, som har bopæl i et tredjeland, og nederlændere, som har bopæl i De Nederlandske Antiller eller Aruba, er objektivt begrundet og derfor ikke tilsidesætter ligebehandlingsprincippet.
- 61 På grundlag af disse betragtninger må det tredje spørgsmål besvares med, at selv om der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin intet er til hinder for, at medlemsstaterne, under overholdelse af fællesskabsretten, fastlægger betingelserne for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet på grundlag af kriteriet om, at der skal være bopæl på det område, hvor valget afholdes, er ligebehandlingsprincippet imidlertid til hinder for, at de valgte kriterier medfører, at statsborgere, som befinder sig i ensartede situationer, behandles forskelligt, uden at denne forskellige behandling er objektivt begrundet.

Fjerde spørgsmål

- 62 Med det fjerde spørgsmål ønsker Raad van State oplyst, om artikel 17 EF og artikel 19, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK, er til hinder for, at personer, som ikke er unionsborgere, har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet.
- 63 Som anført af den nederlandske regering og Kommissionen, har dette spørgsmål ingen forbindelse med tvisten i hovedsagen, da appellanterne i hovedsagen er unionsborgere, hvorfor det er uforholdt at besvare spørgsmålet.
- 64 Under alle forhold bemærkes, at Domstolen har afsagt en dom af dags dato i sag C-145/04, Spanien mod Det Forenede Kongerige (trykt i dette hæfte, s. 7917), der indeholder en række præciseringer på dette punkt, i det omfang der måtte være behov herfor.

Femte spørgsmål

- 65 Med det femte spørgsmål ønsker Raad van State oplyst, om fællesskabsretten stiller krav til karakteren af den genopretning af retsstillingen [rechtsherstel], der bør ydes, såfremt den nationale ret — bl.a. henset til Domstolens besvarelse af de ovennævnte spørgsmål — når frem til den konklusion, at personer, som er hjemmehørende eller har bopæl i De Nederlandske Antiller og Aruba, og som er nederlandske statsborgere, med urette ikke er blevet optaget på valglisten for det valg til Europa-Parlamentet, som blev afholdt den 10. juni 2004.

- 66 Hvad angår dette spørgsmål fremgår det af artikel 12 i akten fra 1976, at Europa-Parlamentet kun træffer afgørelse i eventuelle tvivlsspørgsmål, der måtte opstå på grund af bestemmelserne i akten, bortset fra tvivlsspørgsmål vedrørende de nationale bestemmelser, som akten henviser til. Da bestemmelsen af, hvem der har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet, henhører under den enkelte medlemsstats kompetence, henhører også tvivlsspørgsmål vedrørende de nationale bestemmelser, som fastlægger, hvem der har valgret og er valgbar, under national ret.
- 67 Så længe der ikke er vedtaget fællesskabsbestemmelser om tvivlsspørgsmål vedrørende valgretten og valgbarheden til Europa-Parlamentet, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin nationale retsorden at udpege de kompetente retter og fastlægge de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som tilkommer borgerne ifølge fællesskabsretten, idet disse regler dog dels ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende rettigheder efter nationale regler (ækvivalensprincippet), dels ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 8.11.2005, sag C-443/03, Leffler, Sml. I, s. 9611, præmis 49 og 50).
- 68 Hvad angår en eventuel genopretning af den retsstilling [rechtsherstel], som tilkommer en person, der på grund af en national retsforskrift, som strider mod fællesskabsretten, er blevet nægtet optagelse på en valgliste ved valg til Europa-Parlamentet, bør også denne genopretning ske i overensstemmelse med de gældende betingelser og regler i national ret, idet disse betingelser og regler skal være i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595). Ved vurderingen af, hvilken genopretning der er passende, vil det være nyttigt, at den nationale ret tager udgangspunkt i de regler om genopretning, der gælder ved tilsidesættelse af nationale retsforskrifter i forbindelse med valg af medlemmer til medlemsstatens egne institutioner.

- 69 I denne forbindelse skal endvidere bemærkes, at der af selve traktatens system følger et princip om, at en medlemsstat er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaten, hvorfor den er forpligtet til at erstatte de forvoldte skader, når den tilsidesatte retsregel har til formål at tillægge borgerne rettigheder, når tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og når der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, som påhviler staten, og de skadelidtes tab (dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, Sml. I, s. 1029, præmis 31 og 51, og af 30.9.2003, sag C-224/01, *Köbler*, Sml. I, s. 10239, præmis 30 og 51), uden at det af den grund er udelukket, at staten kan ifalde ansvar efter mindre restriktive betingelser i henhold til national ret (dommen i sagen *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, præmis 66).
- 70 Med det forbehold, at selve retten til erstatning følger direkte af fællesskabsretten, når de i den foregående præmis nævnte betingelser er opfyldt, skal staten erstatte det forvoldte tab efter nationale erstatningsregler, idet betingelserne i de nationale lovgivninger for erstatning af tab dog ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (dommen i sagen *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, præmis 67).
- 71 Det femte spørgsmål skal derfor besvares med, at det tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin nationale retsorden at fastlægge de foranstaltninger, der skal gælde for genopretning af retsstillingen for en person, som på grund af en national retsforskrift, der er i strid med fællesskabsretten, ikke blev optaget på valglisten ved det valg til Europa-Parlamentet, som fandt sted den 10. juni 2004, og som dermed blev udelukket fra at deltage i valget. Sådanne foranstaltninger, som kan omfatte en godtgørelse af den skade, der er forvoldt på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes staten, skal være i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet.

Sagens omkostninger

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller har bopæl på et område, der hører til de oversøiske lande og territorier, og som er omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF, kan påberåbe sig de rettigheder, der tilkommer unionsborgere ifølge EF-traktatens anden del.
- 2) Selv om der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin intet er til hinder for, at medlemsstaterne, under overholdelse af fællesskabsretten, fastlægger betingelserne for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet på grundlag af kriteriet om, at der skal være bopæl på det område, hvor valget afholdes, er ligebehandlingsprincippet imidlertid til hinder for, at de valgte kriterier medfører, at statsborgere, som befinder sig i ensartede situationer, behandles forskelligt, uden at denne forskellige behandling er objektivt begrundet.

- 3) Det tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin nationale retsorden at fastlægge de foranstaltninger, der skal gælde for genopretning af retstillingen [rechtsherstel] for en person, som på grund af en national retsforskrift, der er i strid med fællesskabsretten, ikke blev optaget på valglisten ved det valg til Europa-Parlamentet, som fandt sted den 10. juni 2004, og som dermed blev udelukket fra at deltage i valget. Sådanne foranstaltninger, som kan omfatte en godtgørelse af den skade, der er forvoldt på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes staten, skal være i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet.

Underskrifter