



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. marts 2019*

»Appel – sprogordning – almindelige udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse af administratorer – meddelelse om udvælgelsesprøve – administratorer (AD 5) – administratorer (AD 6) inden for databeskyttelse – sprogkundskaber – begrænsning af valget af udvælgelsesprøvernes sprog 2 til engelsk, fransk og tysk – kommunikationssproget med Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor (EPSO) – forordning nr. 1 – tjenstemandsvedtægten – forskelsbehandling på grund af sprog – begrundelse – tjenestens interesse – domstolsprøvelse«

I sag C-621/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 25. november 2016,

Europa-Kommissionen ved L. Pignataro-Nolin og G. Gattinara, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtiget,

intervenient i appelsagen,

Republikken Litauen,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, F. Biltgen, K. Jürimäe og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits og L. Bay Larsen,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. juli 2018,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sit appelskrift nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 15. september 2016, Italien mod Kommissionen (T-353/14 og T-17/15, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:495), hvorved Retten annullerede meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/276/14 med henblik på oprettelse af en ansættelsesreserve af administratorer (EUT 2014, C 74 A, s. 4) og meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14 med henblik på oprettelse af en ansættelsesreserve af administratorer inden for databeskyttelse hos Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EUT 2014, C 391 A, s. 1) (herefter, under ét, »de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver«).

Retsforskrifter

Forordning nr. 1/58

- 2 Artikel 1 i Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 1958, 17, s. 385), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 517/2013 af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 1) (herefter »forordning nr. 1/58«), bestemmer:

»De officielle sprog og arbejdsprogene for Unionens institutioner er bulgarsk, dansk, engelsk, estisk, finsk, fransk, græsk, irsk, italiensk, kroatisk, lettisk, litauisk, maltesisk, nederlandsk, polsk, portugisisk, rumænsk, slovakisk, slovensk, spansk, svensk, tjekkisk, tysk og ungarsk.«

- 3 Denne forordnings artikel 2 fastsætter:

»Dokumenter, som en medlemsstat eller en person, der er undergivet en medlemsstats jurisdiktion retter til Fællesskabets institutioner, kan efter afsenderens valg affattes på et af de officielle sprog. Svaret skal affattes på det samme sprog.«

- 4 Følgende fremgår af nævnte forordnings artikel 6:

»Fællesskabets institutioner kan i deres forretningsorden fastsætte de nærmere regler for denne ordning på det sproglige område.«

Tjenestemandsvedtægten

- 5 Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »tjenestemandsvedtægten«) er indført ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968, L 56, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1023/2013 af 22. oktober 2013 (EUT 2013, L 287, s. 15).

- 6 Tjenestemandsvedtægtens afsnit I med overskriften »Almindelige bestemmelser« omfatter artikel 1-10c.
- 7 Tjenestemandsvedtægtens artikel 1d har følgende ordlyd:
- »1. Ved anvendelsen af denne vedtægt er enhver form for forskelsbehandling på grund af [...] sprog [...] forbudt.
- [...]
6. Da princippet om ligebehandling og princippet om proportionalitet skal overholdes, skal enhver fravigelse fra dette princip begrundes objektivt og rimeligt og under henvisning til legitime målsætninger af almen interesse inden for rammerne af personalepolitikken. [...]«
- 8 Tjenestemandsvedtægtens artikel 2 er affattet således:
- »1. Hver institution bestemmer, hvilke myndigheder der inden for dens område skal udøve de beføjelser, som ifølge denne vedtægt tilkommer ansættelsesmyndigheden.
2. En eller flere institutioner kan imidlertid overdrage udøvelsen af nogle eller alle de beføjelser, der er tildelt ansættelsesmyndigheden, til en af de andre institutioner eller et interinstitutionelt organ, dog med undtagelse af beslutninger om udnævnelser, forfremmelser eller forflyttelse af tjenestemænd.«
- 9 Afsnit III i tjenestemandsvedtægten har overskriften »Tjenestemandskarrieren«.
- 10 Dette afsnits kapitel 1 med overskriften »Ansættelse« omfatter tjenestemandsvedtægtens artikel 27-34, hvor det i dennes artikel 27, stk. 1, bestemmes:
- »Det skal ved ansættelse tilstræbes, at institutionen råder over de bedst kvalificerede tjenestemænd, både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet, og at disse udvælges på et så bredt geografisk grundlag som muligt blandt statsborgerne i Unionens medlemsstater. Ingen stillinger kan forbeholdes statsborgere fra en bestemt medlemsstat.«
- 11 Tjenestemandsvedtægtens artikel 28 fastsætter:
- »Til tjenestemand kan kun udnævnes en person, der:
- [...]
- d) med forbehold af bestemmelserne i artikel 29, stk. 2, [som vedrører vedtagelsen af en anden ansættelsesprocedure end udvælgelsesproceduren ved ansættelse af seniormanagere samt i særlige tilfælde for ansættelse til stillinger, der kræver specielle kvalifikationer] har bestået en udvælgelsesprøve baseret på kvalifikationsbeviser, på prøver eller på både kvalifikationsbeviser og prøver; på de i bilag III fastsatte betingelser
- [...]
- f) beviser, at han har indgående kundskaber i et af Unionens sprog og tilfredsstillende kundskaber i et andet af Unionens sprog i det omfang, dette er nødvendigt for hans hverv.«
- 12 Tjenestemandsvedtægtens artikel 29, stk. 1, der fastsætter muligheden for at gennemføre udvælgelsesproceduren baseret enten på kvalifikationsbeviser eller på prøver eller på både kvalifikationsbeviser og prøver med henblik på besættelse af ledige stillinger i en institution, bestemmer, at »[u]dvælgelsesproceduren er fastsat i bilag III«.

13 I kapitel 3 i afsnit III i tjenestemandsvedtægten, der har overskriften »Bedømmelse, avancement til et højere løntrin og forfremmelse«, bestemmer denne vedtægts artikel 45, stk. 2, følgende:

»Tjenestemænd skal før deres første forfremmelse efter ansættelsen påvise, at de har evne til at arbejde på et tredje sprog blandt dem, der er omtalt i artikel 55, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union. [...]«

14 Bilag III til tjenestemandsvedtægten har overskriften »Udvælgelsesprocedure«. Dette bilags artikel 1 fastsætter:

»1. Ansættelsesmyndigheden giver meddelelse om udvælgelsesprøver efter høring af Det Paritetiske Samarbejdsudvalg.

Den bør specificere:

- a) udvælgelsesprøvernes karakter (intern udvælgelsesprøve for institutionen, intern udvælgelsesprøve for institutionerne, almindelig udvælgelsesprøve, eventuelt udvælgelsesprøve, der er fælles for to eller flere institutioner)
- b) enkelthederne (udvælgelse på grundlag af kvalifikationsbeviser, på grundlag af prøver eller på grundlag af kvalifikationsbeviser og prøver)
- c) arbejdets art og område for de stillinger, der skal besættes, samt den foreslåede ansættelsesgruppe og lønklasse
- d) [...] de til de stillinger, der skal besættes, nødvendige diplomer og andre kvalifikationsbeviser eller praktiske erfaringer
- e) ved en udvælgelse på grundlag af prøver: disses karakter og vurderingen af dem
- f) eventuelt de sprogkundskaber, der er nødvendige på grund af den ledige stillings særlige karakter
- g) eventuelt aldersgrænsen samt udskydelse af aldersgrænsen for ansatte, der i mindst et år har været i institutionens tjeneste
- h) det seneste tidspunkt for modtagelse af ansøgninger

[...]«

15 Dette bilags artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. Efter høring af Vedtægtsudvalget overdrager institutionerne Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor [(EPSO)] ansvaret for, at de nødvendige foranstaltninger træffes, så det sikres, at der anvendes ensartede standarder i procedurerne for udvælgelse af Unionens tjenestemænd [...]

2. [EPSO's] opgaver består i:

- a) efter anmodning fra de enkelte institutioner at afholde almindelige udvælgelsesprøver

[...]

d) at tage det generelle ansvar for at definere og organisere vurderingen af sproglige kvalifikationer med henblik på at sikre at kravene i vedtægtens artikel 45, stk. 2, opfyldes på en harmoniseret og ensartet måde.

3. [EPSO] kan efter anmodning fra de enkelte institutioner udføre andre opgaver med tilknytning til udvælgelse af tjenestemænd.

[...]«

Afgørelse 2002/620/EF

- 16 EPSO blev oprettet ved Europa-Parlamentets, Rådets, Kommissionens, Domstolens, Revisionsrettens, Det Økonomiske og Sociale Udvalgs, Regionsudvalgets og Ombudsmandens afgørelse 2002/620/EF af 25. juli 2002 (EFT 2002, L 197, s. 53).
- 17 Artikel 2, stk. 1, første punktum, i denne afgørelse fastsætter, at EPSO bl.a. udøver de udvælgelsesbeføjelser, som i henhold til bilag III til tjenestemandsvedtægten er overdraget til ansættelsesmyndighederne i de institutioner, der har undertegnet afgørelsen.
- 18 Artikel 4, sidste punktum, i afgørelse 2002/620 bestemmer, at alle klager på de områder, der er omfattet af afgørelsen, skal rettes mod Kommissionen.

Andre tekster, der finder anvendelse, og de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver

De generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver

- 19 Den 1. marts 2014 offentliggjorde EPSO i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2014, C 60 A, s. 1) et dokument med overskriften »generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver«. Dette dokument indeholder, blandt de øvrige specifikationer, bestemmelser om de sprogkundskaber, der kræves af ansøgere til udvælgelsesprøver. På dette dokumentets første side er det anført, at »[d]isse generelle regler er en integrerende del af meddelelsen om udvælgelsesprøver, og sammen med meddelelsen udgør de den bindende ramme for udvælgelsesproceduren«.
- 20 Det er i punkt 1.1 i de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver, der definerer disse udvælgelsesprøver, anført, at »EU-institutionerne udvælger kommende tjenestemænd gennem almindelige udvælgelsesprøver«. Det fremgår af punkt 1.3 i disse generelle regler, der har overskriften »Adgangskriterier«, at med hensyn til de krævede sprogkundskaber er den generelle regel, at ansøgeren skal have et »indgående kendskab til et officielt EU-sprog og et tilfredsstillende kendskab til et andet af disse sprog. [...] Medmindre andet fremgår af meddelelsen om udvælgelsesprøve, vil valget af andet sprog normalt være begrænset til engelsk, fransk eller tysk«.
- 21 Punkt 2 i de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver vedrører udvælgelsesprøvens faser. I punkt 2.1.4 i de generelle regler med overskriften »Udfyld onlineansøgningen« præciseres bl.a., at »[a]lle dele i onlineansøgningsskemaet, herunder også »talent screeneren«, skal udfyldes på engelsk, fransk eller tysk, medmindre andet er anført i meddelelsen om udvælgelsesprøven«.
- 22 I punkt 3 i disse generelle regler angives de »generelle oplysninger«. I disse reglers punkt 3.1.1 med overskriften »EPSO: kommunikation med ansøgere« er det bl.a. anført, at »[m]eddelelse om resultater og alle indkaldelser sendes udelukkende gennem EPSO-kontoen på engelsk, fransk eller tysk«.

Generelle retningslinjer om brugen af sprog

23 De generelle retningslinjer om brugen af sprog i EPSO-udvælgelsesprøver, som blev vedtaget af Kollegiet af Administrationschefer den 15. maj 2013 (herefter »de generelle retningslinjer om brugen af sprog«), anvendes af EPSO, når det organiserer almindelige udvælgelsesprøver, således som det fremgår af punkt 1.3 i de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver. Disse retningslinjer, som er opført i bilag 2 til disse generelle regler, fastsætter:

»Det blev vedtaget, at som en generel regel vil brugen af sprog i EPSO-udvælgelsesprøver være følgende:

[...]

- Assessmentcentrene vil foregå på ansøgernes andet sprog, som skal være enten engelsk, fransk eller tysk.
- [...]

Der kan være forskellige faktorer, som kan begrunde, at valget af andet sprog begrænses.

For det første er det af hensyn til tjenestens interesse nødvendigt, at nyansatte straks skal kunne være operationelle og effektivt varetage de opgaver, som de er ansat til inden for det område eller den rolle, som udvælgelsesprøven dækker.

Engelsk, fransk og tysk er de sprog, som benyttes mest i institutionerne. Det er normalt de sprog, der benyttes på møder for medlemmer fra institutionerne. Det er også de sprog, der hyppigst benyttes ved kommunikation både internt og med verden udenfor. Det understøttes af statistikker om kildesprog for de tekster, der bliver oversat i institutionernes oversættelsestjenester.

I betragtning af institutionernes aktuelle sprogkrav med henblik på intern og ekstern kommunikation må et af udvælgelseskriterierne i henhold til [tjenestemand]vedtægtens artikel 27, stk. 1, første afsnit, være et tilfredsstillende kendskab til et af disse tre sprog, som skal prøves ved simulering af en realistisk arbejdssituation. [...]

For det andet er begrænsningen af sprog i de efterfølgende trin i udvælgelsesprøver begrundet i selve arten af de test, der benyttes. [...]

Der foreligger et omfattende videnskabeligt forskningsmateriale, som viser, at assessmentcentre, der simulerer virkelighedsnære arbejdssituationer, er den bedste måde at bedømme præstationer på. [...] For at sikre, at ansøgerne kan blive evalueret på en fair måde, og at de kan kommunikere direkte med bedømmerne og de andre ansøgere, der deltager i en øvelse, er det især nødvendigt – når denne metode anvendes – at assessmentcentret foregår på et lingua franca eller i særlige tilfælde på et af hovedsprogene i udvælgelsesprøven. [...]

[...] Når vi ser på, hvad der som tidligere omtalt er almindelig praksis internt, må valget [af arbejdssproget i prøverne] nødvendigvis stå mellem engelsk, fransk og tysk. I assessmentcentrene bliver ansøgernes sprogkundskaber ikke evalueret, så et tilfredsstillende kendskab til et af disse tre sprog som andet sprog er fuldt ud tilfredsstillende til at kunne gå op til prøverne (hvilket er i overensstemmelse med minimumskravene i [tjenestemand]vedtægtens artikel 28). Dette niveau for sprogkundskaber er på ingen måde uforholdsmæssigt i forhold til de behov, som tjenesten har, sådan som det også er anført ovenfor.

[...] Med kravet om, at ansøgerne skal vælge et andet sprog (engelsk, fransk eller tysk), som er forskelligt fra deres første sprog (normalt modersmål eller tilsvarende), sikres det, at de alle kan sammenlignes på lige fod. [...]

[...] Begrænsningen af valget af det andet sprog er blot en afspejling af, hvilke sprog folk i Europa kender til i dag. Engelsk, fransk og tysk er ikke blot sprog, der anvendes i flere medlemsstater i Den Europæiske Union, de er også de fremmedsprog, der er mest udbredt kendskab til. Det er de sprog, der hyppigst læres som fremmedsprog, og de sprog, som folk mener, det er mest nyttigt at lære. De aktuelle krav fra tjenestens side må derfor være en passende afspejling af, hvilke sprogfærdigheder ansøgerne kan forventes at have, navnlig fordi sprogkundskaberne som sådan (med hensyn til grammatik, stavning eller ordforråd) ikke bliver bedømt under kompetenceprøverne. Når valget af andet sprog begrænses til engelsk, fransk eller tysk, er det derfor ikke en uforholdsmæssig stor barriere for dem, der ønsker at deltage i udvælgelsesprøver. Det svarer derimod netop til, hvad folk er vant til og forventer, sådan som det fremgår af alle tilgængelige informationer.

Der er også relevante statistikker, som viser, at der ikke er tale om urimelighed og forskelsbehandling, når mulighederne for valget af andet sprog på visse trin i udvælgelsesprøver begrænses. Således var engelsk, fransk eller tysk de sprog, der hyppigst blev valgt, når ansøgerne havde mulighed for at vælge deres andet sprog blandt de 11 officielle sprog i de store almindelige EU-25-udvælgelsesprøver for administratorer og assistenter i 2005. Statistikkerne over udvælgelsesprøver efter reformen i 2010 viser ingen tegn på skævheder til fordel for statsborgere fra de lande, hvor engelsk, fransk eller tysk er officielle sprog. Og statistikkerne for AD 2010-runden af udvælgelsesprøver viser, at det stadig var et af de tre sprog, der blev valgt som andet sprog af en signifikant del af ansøgerne

Derfor forekommer det også rimeligt at kræve, at ansøgerne skal vælge et af disse tre sprog til at kommunikere med EPSO på og til at udfylde »talent screeneren« på.

[...]«

De omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver

24 Retten har beskrevet indholdet af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver i den appellerede doms præmis 12-24 som følger:

»12 Den 13. marts 2014 offentliggjorde EPSO i *Den Europæiske Unions Tidende* [de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver]. [...]

13 Det fremgår af indledningen til hver af [de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver], at de generelle regler [for almindelige udvælgelsesprøver] »er en integrerende del« af disse.

14 I henhold til adgangsbetingelserne til de udvælgelsesprøver, der er omfattet af de [omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver], kræver sidstnævnte et indgående kendskab til et af Den Europæiske Unions officielle sprog, idet dette sprog benævnes som udvælgelsesprøvens »sprog 1«, og et tilfredsstillende kendskab til et andet sprog, benævnt som udvælgelsesprøvens »sprog 2«, som ansøgeren vælger mellem tysk, engelsk eller fransk, idet det præciseres, at dette sprog ikke må være det samme som det sprog, som samme ansøger har valgt som sprog 1 (afsnit III, punkt 2.3 i de [omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver]) [(herefter »udvælgelsesprøvens sprog 2«)].

- 15 Præciseringer fremgår af punkt 2.3 i afsnit III i de [omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver] hvad angår begrænsningen af valget af sprog 2 til kun at omfatte de tre førnævnte sprog. I meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/276/14 anføres herom følgende:

»Med henvisning til dom [af 27.11.2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, Sml., EU:C:2012:752)], ønsker EU-institutionerne at begrunde, hvorfor valget af sprog 2 i forbindelse med denne udvælgelsesprøve er begrænset til nogle få officielle EU-sprog.

Ansøgerne gøres opmærksom på, at rækken af sprog, der kan vælges som andet sprog i forbindelse med denne udvælgelsesprøve, er blevet fastlagt ud fra tjenestens interesse, idet alle nyansatte umiddelbart skal kunne indgå i det daglige arbejde og være i stand til at kommunikere effektivt. Ellers ville der være stor fare for, at institutionerne ikke kunne fungere effektivt.

På baggrund af den sproglige praksis, som længe har været gældende i forbindelse med EU-institutionernes interne kommunikation, og tjenestegrenenes behov i forbindelse med den eksterne kommunikation og sagsbehandlingen er engelsk, fransk og tysk stadig de mest benyttede sprog. Engelsk, fransk og tysk er desuden de mest almindelige fremmedsprog i Den Europæiske Union og de sprog, der oftest studeres som første fremmedsprog. Det er samtidig en bekræftelse af det uddannelsesniveaue og de faglige kompetencer, som det i praksis forventes, at ansøgerne til en stilling i EU-institutionerne er i besiddelse af, nemlig at de behersker mindst et af disse sprog. Ud fra en betragtning om, at der skal være balance mellem tjenestens interesser og ansøgenes behov og færdigheder; jf. udvælgelsesprøvens særlige fagområder, er det berettiget at afholde prøverne på disse tre sprog, så det sikres, at alle ansøgere, uanset hvilket sprog de har som deres officielle første sprog, behersker mindst et af disse tre officielle sprog i et sådant omfang, at de kan bruge det som arbejdssprog. EU-institutionerne har således ud fra en vurdering af ansøgenes særlige kompetencer mulighed for at afgøre, om de umiddelbart er i stand til at indgå i et miljø varende til de rammer, hvor de vil skulle arbejde.

Ud fra samme begrundelse bør antallet af kommunikationssprog mellem ansøgerne og institutionen begrænses, hvilket også gælder de sprog, der kan anvendes til at udfylde ansøgningsskemaet. Dette krav er desuden med til at gøre kontrollen og sammenligningen af ansøgningerne mere ensartet.

Af hensyn til ligebehandlingen skal alle ansøgere, uanset om de har et af de tre nævnte sprog som deres første officielle sprog, aflægge visse prøver på deres andet sprog (som skal være et af de tre nævnte sprog).

Disse bestemmelser er ikke til hinder for, at man som ansat senere vil kunne tilegne sig et tredje arbejdssprog i henhold til artikel 45, stk. 2, i [tjenestemand's]vedtægten.«

- 16 I meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14 anføres i det væsentlige samme præciseringer.
- 17 Afsnit IV i meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/276/14 fastsætter afholdelse af adgangsprøver på computer. Der er tale om prøver i verbalt ræsonnement [prøve a)], numerisk ræsonnement [prøve b)], abstrakt ræsonnement [prøve c)] og situationsvurdering [prøve d)]. I punkt 3 i dette afsnit i meddelelsen præciseres, at sproget ved prøverne a)-c) er udvælgelsesprøvens sprog 1, mens sproget ved prøve d) er udvælgelsesprøvens sprog 2.
- 18 I øvrigt fastsætter afsnit IV i meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14 ligeledes afholdelse af adgangsprøver. Der er tale om prøver i verbalt ræsonnement [prøve a)], numerisk ræsonnement [prøve b)] og abstrakt ræsonnement [prøve c)]. I punkt 3 i dette afsnit af meddelelsen præciseres, at sproget ved prøverne a)-c) er udvælgelsesprøvens sprog 1.

19 Afsnit V i meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14 fastsætter proceduren for adgang til udvælgelsesprøven og for udvælgelse efter kvalifikationer. Det præciseres heri, at det i første omgang er ansøgernes egne oplysninger i ansøgningskemaet, der lægges til grund for gennemgangen af de almindelige og særlige betingelser og udvælgelsen efter kvalifikationer. Ansøgernes besvarelse af spørgsmålene om de almindelige og særlige adgangsbetingelser gennemgås med henblik på at afgøre, om de kan opføres på listen over ansøgere, der opfylder alle betingelser for at få adgang til udvælgelsesprøven; jf. det i afsnit III i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14 fastsatte. Herefter udvælger udvælgelseskomitéen blandt de ansøgere, der opfylder betingelserne for at få adgang til den pågældende udvælgelsesprøve, de ansøgere, der i henhold til deres kvalifikationer, bl.a. for så vidt angår eksamensbeviser og erhvervs erfaring, er de bedst egnede i forhold til arbejdsopgaverne og i øvrigt opfylder de udvælgelseskriterier, der er angivet i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14. Denne udvælgelse foretages udelukkende på grundlag af de oplysninger, som ansøgerne har angivet under »Talent screener«, og der benyttes den bedømmelse, der er fastsat i afsnit V, punkt 1, litra b), i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14.

[...]

21 Sidste fase i de udvælgelsesprocedurer, der er omhandlet i de anfægtede meddelelser, består i et »assessmentcenter« (afsnit V i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/276/14, afsnit VI i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14).

22 I punkt 3 i afsnit V i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/276/14 anføres, at det sprog, som prøverne foregår på, er udvælgelsesprøvens sprog 2.

23 Ifølge punkt 2 i afsnit VI i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14 skal ansøgerne gennemgå tre slags øvelser, som har til formål at evaluere:

- deres ræsonnementsevne, gennem en prøve i verbalt ræsonnement [prøve a)], en prøve i numerisk ræsonnement [prøve b)] og en prøve i abstrakt ræsonnement [prøve c)]
- deres særlige faglige kompetencer gennem en struktureret samtale om området [prøve d)]
- deres generelle kompetencer gennem et casestudy [prøve e)], en gruppeøvelse [prøve f)] og en struktureret samtale [prøve g)].

24 Det anføres i øvrigt i punkt 3 i samme afsnit i meddelelse om udvælgelsesprøve EPSO/AD/294/14, at de sprog, der anvendes i assessmentcentret, er udvælgelsesprøvens sprog 1 ved prøverne a)-c) og udvælgelsesprøvens sprog 2 ved prøverne d), e), f), og g).«

Sagen for Retten og den appellerede dom

25 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 23. maj 2014 og den 15. januar 2015 anlagde Den Italienske Republik sag med påstand om annullation af begge omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver. Disse sager blev registreret under henholdsvis sagsnummer T-353/14 og T-17/15. Republikken Litauen indtrådte i denne sidstnævnte sag til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

26 Sagerne T-353/14 og T-17/15 blev forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

- 27 Den Italienske Republik anfægtede lovligheden af to led i den sprogordning, der blev indført ved de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, nemlig begrænsningen dels af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2, dels af valget af de kommunikationssprog, der kunne anvendes i skriftvekslingen mellem ansøgerne og EPSO, til engelsk, fransk og tysk.
- 28 Efter at have forkastet Kommissionens formalitetsindsigelse undersøgte Retten for det første begge søgsmåls tredje og syvende anbringende samlet angående den første del af den anfægtede sprogordning, nemlig lovligheden af begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk, tilsidesættelsen af artikel 6, stk. 3, TEU, artikel 18 TEUF, artikel 296, stk. 2, TEUF, artikel 22 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 1 og 6 i forordning nr. 1/58, tjenestemandsvedtægtens artikel 1d, stk. 1 og 6, artikel 27, stk. 2, og artikel 28, litra f), samt artikel 1, stk. 1, litra f), og artikel 1, stk. 2 og 3, i bilag III hertil samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og »urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder«. Retten tog disse anbringender til følge og annullerede de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, for så vidt som de indeholdte sådanne sprogkrav.
- 29 For det andet undersøgte Retten begge søgsmåls sjette anbringende vedrørende den anden del af den anfægtede sprogordning, nemlig angående lovligheden af begrænsningen af valget af kommunikationssproget mellem ansøgerne og EPSO til disse tre sprog, en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF, artikel 24, stk. 4, TEUF, artikel 22 i chartret om grundlæggende rettigheder samt artikel 2 i forordning nr. 1/58 og tjenestemandsvedtægtens artikel 1d, stk. 1 og 6. Retten tog ligeledes dette anbringende til følge og uden at finde det nødvendigt at undersøge søgsmålenes andre anbringender, annullerede den de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, for så vidt som de pålagde en sådan begrænsning.
- 30 Endelig præciserede Retten, at trods annullationen af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver var der ikke grund til at rejse tvivl om resultaterne af de udvælgelsesprøver, der var omfattet af disse meddelelser.

Parternes påstande i appelsagen

- 31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Såfremt det antages, at sagen er moden til påkendelse, træffes der afgørelse om frifindelse i første instans.
 - Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne i nærværende sag og de omkostninger, der er afholdt i første instans.
 - Republikken Litauen tilpligtes at bære sine egne omkostninger.
- 32 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 33 Ved afgørelse af 30. marts 2017 fra Rettens præsident blev Kongeriget Spanien givet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

Om appellen

- 34 Kommissionen har til støtte for sin appel fremsat fire appelanbringender.
- 35 Det første appelanbringende vedrører den retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med bedømmelsen af formaliteten vedrørende de søgsmål, der var indbragt for Retten. Det andet appelanbringende vedrører den retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med fortolkningen af tjenestemandsvedtægtens artikel 1d og af omfanget af den begrundelsespligt, der påhvilede Kommissionen. Det tredje appelanbringende vedrører dels retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af tjenestemandsvedtægtens artikel 28, litra f), dels den omstændighed, at Retten overskred grænserne for den retslige prøvelse, som den kunne foretage vedrørende begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk. Endelig vedrører det fjerde appelanbringende de retlige fejl, der blev begået i forbindelse med vurderingen af begrænsningen af valget af kommunikationssproget mellem ansøgerne i udvælgelsesprøverne og EPSO til disse tre sprog.

Om det første appelanbringende vedrørende formaliteten med hensyn til sagen for Retten

Parternes argumenter

- 36 Det første appelanbringende er opdelt i fire led.
- 37 Kommissionen har med det første appelanbringendes første led kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl, idet den ikke i den appellerede doms præmis 47-52 fastslog, at de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver og de generelle retningslinjer om brugen af sprog var retligt bindende. Med det nævnte appelanbringendes andet led har Kommissionen anført, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 53-57 fastslog, at EPSO ikke havde beføjelse til at fastsætte generelle og abstrakte bindende regler, der regulerer sprogordningen for de udvælgelsesprøver, som den afholder, begik en retlig fejl. Retten gav ligeledes en modstridende begrundelse for sin vurdering på dette punkt. Med det samme appelanbringendes tredje led har Kommissionen gjort gældende, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 58 fandt, at de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver og de generelle retningslinjer om brugen af sprog skulle anses for at være meddelelser, der »opstille[de]« kriterier for en begrænsning af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2, fejlfortolkede henvisningen i præmis 91 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), til meddelelser, »hvori der opstilles« sådanne kriterier.
- 38 Med det første appelanbringendes fjerde led har Kommissionen anført, at Retten i den appellerede doms præmis 65-71 foretog en fejlagtig fortolkning af den retlige karakter af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, navnlig idet Retten fandt, at disse ikke var bekræftende retsakter i forhold til de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver. Retten gav ligeledes en utilstrækkelig begrundelse for sin vurdering på dette punkt.
- 39 Den Italienske Republik har bestridt alle disse argumenter.

Domstolens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

- 40 For så vidt som Kommissionen har kritiseret Retten for at have fastslået, at de af Den Italienske Republik anlagte sager kunne antages til realitetsbehandling, omhandler dette appelanbringende den appellerede doms præmis 43-71 og kritiserer bl.a., den konklusion, der er anført i den nævnte doms præmis 71, hvorved Retten forkastede den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse.

- 41 Selv om Retten i den appellerede doms præmis 43-58 analyserede den retlige karakter og rækkevidden af de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver, er det i denne forbindelse med støtte i den undersøgelse, der er anført i den appellerede doms præmis 60-69, af den retlige karakter af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, at Retten forkastede den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse. Det er således efter denne undersøgelse, der – som det fremgår af den appellerede doms præmis 59 – blev foretaget »med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt de [omhandlede] søgsmål [kunne] antages til realitetsbehandling«, at Retten i den appellerede doms præmis 70 konstaterede, at disse »meddelelser udgør retsakter, som har bindende retsvirkninger hvad angår sprogordningen for de pågældende udvælgelsesprøver, og [er] således [...] anfægtelige retsakter«.
- 42 Eftersom de konklusioner, som Retten drog ud fra sin undersøgelse af den retlige karakter af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, således havde afgørende betydning for den i den appellerede doms præmis 71 anførte forkastelse af formalitetsindsigelsen, skal det første appelanbringendes fjerde led vedrørende disse meddelelsers retlige karakter undersøges først, således som generaladvokaten har anført i punkt 45 i sit forslag til afgørelse.

– Om det første appelanbringendes fjerde led vedrørende en fejlagtig fortolkning af den retlige karakter af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver

- 43 Kommissionen har med det første appelanbringendes fjerde led kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl og for at have tilsidesat begrundelsespligten, idet den ikke i den appellerede doms præmis 65-71 vurderede, hvorvidt de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver havde en rent bekræftende karakter i forhold til de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver. Ifølge Kommissionen skulle Retten have foretaget en sammenligning af disse meddelelsers indhold med indholdet af de generelle regler og under alle omstændigheder have taget hensyn til det forhold, at nævnte generelle regler er en integrerende del af meddelelserne. En vurdering af indholdet af disse retsakter og deres indbyrdes forhold ville have afsløret, at nævnte generelle regler udgjorde den bindende ordning for udvælgelsesprøver. For så vidt som de af Den Italienske Republik anlagte annulationssøgsmål udelukkende var rettet mod de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, skulle Retten have afvist dem fra realitetsbehandling.
- 44 Det følger af fast retspraksis, at et annulationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse, der er udstedt af institutionerne, og som er bestemt til at afføde bindende retsvirkninger, uanset bestemmelsens form (jf. bl.a. dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 36, af 13.2.2014, Ungarn mod Kommissionen, C-31/13 P, EU:C:2014:70, præmis 54, af 25.10.2017, Rumænien mod Kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, præmis 47, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 31; jf. ligeledes i denne retning dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9, kendelse af 4.10.1991, Bosman mod Kommissionen, C-117/91, EU:C:1991:382, præmis 13, og dom af 9.12.2004, Kommissionen mod Greencore, C-123/03 P, EU:C:2004:783, præmis 44).
- 45 Bekræftende retsakter og rene gennemførelsesretsakter er, for så vidt som de ikke har retligt bindende virkninger, undtaget fra den i denne bestemmelse omhandlede domstolsprøvelse (jf. i denne retning dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 55).
- 46 Med henblik på at besvare Kommissionens argumentation, hvorefter de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, sammenlignet med de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver kun var bekræftende retsakter eller rene gennemførelsesretsakter, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 65 og 66, at »ordlyden af meddelelsen om udvælgelsesprøven [udgør] såvel den retlige ramme for udvælgelsesprøven som for udvælgelseskomitéens skønsudøvelse«, og at »den væsentligste rolle for

en meddelelse om udvælgelsesprøve [er] at give ansøgerne så nøjagtige oplysninger som muligt om arten af de betingelser, der stilles for at beklæde den stilling, som skal besættes, for at sætte dem i stand til at afgøre, om det har noget formål for dem at indgive ansøgning«, idet »hver meddelelse om udvælgelsesprøve [vedtages] med det formål at indføre regler, som regulerer proceduren for en eller flere specifikke udvælgelsesprøver, med hensyn til hvilke den således fastlægger den normative ramme i forhold til det af ansættelsesmyndigheden fastsatte formål«.

- 47 I den appellerede doms præmis 67 fastslog Retten på denne baggrund, at »en meddelelse om udvælgelsesprøve, såsom de [omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver], som under hensyntagen til de pågældende EU-institutioners eller -organers specifikke behov indfører den normative ramme for en specifik udvælgelsesprøve, herunder dennes sprogordning, og således medfører selvstændige retsvirkninger, principielt ikke kan anses for at være en bekræftende retsakt eller en retsakt, som blot gennemfører tidligere retsakter«.
- 48 Med henblik på vurderingen af det første appelanbringendes nærværende led er det nødvendigt at afgøre, om disse meddelelser udgjorde den retligt bindende ramme for de omhandlede udvælgelsesprøver. For så vidt som de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver i sig selv må anses for at have retligt bindende virkninger, vil de således hverken kunne betegnes som bekræftende retsakter eller rene gennemførelsesretsakter for de nævnte generelle regler, hvorfor det var med rette, at Retten ikke foretog en sammenligning af disse meddelelsers respektive indhold.
- 49 I overensstemmelse med tjenstemandsvedtægtens artikel 29, stk. 1, er udvælgelsesproceduren fastlagt i bilag III hertil. Det fremgår i denne henseende af dette bilags artikel 1, stk. 1, at ansættelsesmyndigheden giver meddelelse om udvælgelsesprøver, og at den bl.a. bør specificere udvælgelsesprøvens karakter og enkelthederne heri, arbejdets art og område for de stillinger, der skal besættes, de til de stillinger, der skal besættes, nødvendige diplomer eller praktiske erfaringer, det seneste tidspunkt for modtagelse af ansøgninger og andre eventuelle betingelser, såsom de sprogkundskaber, der er nødvendige på grund af den ledige stillings særlige karakter. Nævnte bilag III omfatter desuden bestemmelser, der regulerer offentliggørelsen af meddelelser om udvælgelsesprøver, ansøgningsformularerne, udvælgelseskomitéens sammensætning og opgaver samt de betingelser, hvorunder EU-institutionerne kan overdrage EPSO opgaver vedrørende procedurerne for udvælgelse.
- 50 Heraf følger, at afholdelsen af en udvælgelsesprøve er reguleret af en meddelelse, hvis væsentligste elementer skal være foreskrevne i henhold til bestemmelserne i bilag III til tjenstemandsvedtægten. På denne baggrund fastlægger en meddelelse om udvælgelsesprøve, således som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 66, den »normative ramme« for en specifik udvælgelsesprøve i forhold til det af ansættelsesmyndigheden fastsatte formål, idet denne ramme »regulerer proceduren for den pågældende udvælgelsesprøve, fra tidspunktet for offentliggørelsen af den pågældende meddelelse til offentliggørelsen af den reserveliste, hvorpå de beståede ansøgere fra den pågældende udvælgelsesprøve er opført«.
- 51 Eftersom de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver fastsætter en sådan normativ ramme, afføder de derfor bindende retsvirkninger som omhandlet i den i denne doms præmis 44 nævnte retspraksis.
- 52 Denne vurdering af den retlige karakter af meddelelser om udvælgelsesprøver understøttes i det foreliggende tilfælde af ordlyden af de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver, der er vedtaget af EPSO, og af ordlyden af selve de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver.
- 53 Det følger i denne henseende for det første af det, der er angivet på den første side af de generelle regler om almindelige udvælgelsesprøver, at disse »er en integrerende del af meddelelsen om udvælgelsesprøver, og sammen med meddelelsen udgør de den bindende ramme for udvælgelsesproceduren«. Hvad angår de sprogkundskaber, der kræves af ansøgerne i henhold til de generelle regler, præciseres det bl.a. i disse reglers punkt 1.3 og 2.1.4, at valget af såvel

udvælgelsesprøvens sprog 2 som af det i ansøgningerne anvendte sprog, »[m]edmindre andet fremgår af meddelelsen om udvælgelsesprøve«, vil være begrænset til engelsk, fransk eller tysk. For det andet præciserer indledningen til de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver med henvisningen til disse generelle regler, at »[disse bestemmelser], som udgør en integreret del af meddelelsen om udvælgelsesprøve, indeholder de nødvendige oplysninger om de forskellige procedurer og om ansøgningsvilkårene«.

- 54 Da de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver i henhold til deres ordlyd kun udgør den bindende ramme for udvælgelsesproceduren »sammen med meddelelsen«, regulerer disse ikke alene proceduren for de udvælgelsesprøver, som de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver omhandler. Selv om de nævnte generelle regler således er »en integreret del af meddelelsen om udvælgelsesprøve« og i denne henseende ganske vist vil kunne tages i betragtning i forbindelse med analysen af en meddelelse om udvælgelsesprøve, kan de ikke i sig selv fastsætte den retlige ramme for udvælgelsesprøver, såsom dem, der er reguleret ved de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver.
- 55 Det er følgelig med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 70 fastslog, at de omtvistede meddelelser ikke udgjorde bekræftende retsakter eller retsakter, som blot gennemfører de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver, men retsakter, der havde »bindende retsvirkninger hvad angår sprogordningen for de pågældende udvælgelsesprøver«.
- 56 På denne baggrund, og idet Retten kunne drage denne konklusion alene under hensyntagen til undersøgelsen af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver i sig selv, kan det ikke lægges til grund, at den tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet den ikke i forbindelse med analysen af disse meddelelser retlige karakter foretog en sammenligning af disse sidstnævntes indhold med indholdet af generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver.
- 57 Hvad i øvrigt angår de overvejelser, der er angivet i den appellerede doms præmis 68 og 69, fremkom Retten med disse for fuldstændighedens skyld, for det tilfælde, at de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver skulle betegnes som bekræftende retsakter eller retsakter, som blot gennemfører de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver. Henset til den i den appellerede doms præmis 55 fastslåede konstatering kan disse overvejelser, selv hvis det antages, at de er behæftet med fejl, imidlertid ikke medføre den appellerede doms ophævelse. De argumenter, der er rettet mod disse præmisser, er derfor uvirksomme (jf. i denne retning dom af 24.10.2013, Kone m.fl. mod Kommissionen, C-510/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:696, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 På denne baggrund skal det første appelanbringendes fjerde led forkastes.

– Om det første appelanbringendes første til tredje led vedrørende en fejlagtig fortolkning af den retlige karakter af de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver

- 59 Det første appelanbringendes første til tredje led knytter sig til den appellerede doms præmis 45-59, der vedrører den retlige karakter af de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver. Det følger af selve ordlyden af den appellerede doms præmis 59, at Retten kun indledningsvis gav udtryk for de overvejelser, der er anført i nævnte præmisser, for derefter at kunne træffe afgørelse om formaliteten med hensyn til søgsmålene for Retten.
- 60 For så vidt som de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver havde bindende retsvirkninger og dermed kunne anfægtes uafhængigt af den retlige værdi, der kan tillægges de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver, var undersøgelsen af disse sidstnævnte reglers retlige karakter ikke nødvendig for at vurdere, om søgsmålene for Retten kunne antagelse til realitetsbehandling, således som generaladvokaten har anført i punkt 58 i sit forslag til afgørelse.

- 61 Heraf følger, at de i det første appelanbringendes første til tredje led fremførte argumenter er rettet mod præmisser i den appellerede dom, som er anført for fuldstændighedens skyld, og kan ikke som sådan føre til dommens ophævelse. De skal derfor forkastes som uvirksomme (jf. i denne retning dom af 24.10.2013, Kone m.fl. mod Kommissionen, C-510/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:696, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Følgelig skal det første appelanbringende forkastes, idet det delvist er ugrundet, delvist er uvirksomt.

Om det andet appelanbringende vedrørende en tilsidesættelse af tjenestemandsvedtægtens artikel 1d og af begrundelsespligten

Det andet appelanbringendes første del om en fejlagtig fortolkning af tjenestemandsvedtægtens artikel 1d

– Parternes argumenter

- 63 Kommissionen har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 91 anlagde en fejlagtig fortolkning af tjenestemandsvedtægtens artikel 1d og Domstolens dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), idet den fastslog, at det fremgik af denne dom, at »begrænsningen af det valg af sprog 2, der skal foretages af ansøgerne til en udvælgelsesprøve, til et begrænset antal sprog, med udelukkelse af de andre officielle sprog, udg[jorde] en forskelsbehandling på grund af sprog«. I denne henseende begik Retten tillige en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 92 fandt, at tjenestemandsvedtægtens artikel 1d »forbød« forskelsbehandling på grund af sprog, selv om denne bestemmelse gør det muligt at retfærdiggøre forskelsbehandling bl.a. på grund af betragtninger vedrørende tjenestens interesse.
- 64 Den Italienske Republik har bestridt denne argumentation.

– Domstolens bemærkninger

- 65 I den appellerede doms præmis 91 konstaterede Retten bl.a. på grundlag af tjenestemandsvedtægten og Domstolens dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), at »begrænsningen af det valg af sprog 2, der skal foretages af ansøgerne til en udvælgelsesprøve, til et begrænset antal sprog, med udelukkelse af de andre officielle sprog, udgør en forskelsbehandling på grund af sprog«. I denne henseende anførte Retten, at »visse potentielle ansøgere, dvs. dem, der har et tilfredsstillende kendskab til mindst et af de udpegede sprog, begunstiges med en sådan bestemmelse, for så vidt som de kan deltage i udvælgelsesprøven og således blive ansat som tjenestemænd eller øvrige ansatte i Unionen, mens de andre ansøgere, som ikke har et sådant kendskab, udelukkes«. Dernæst fandt Retten i den appellerede doms præmis 92, at det af Kommissionen fremførte argument om, at der ikke i den foreliggende sag var sket forskelsbehandling på grund af nationalitet skulle forkastes som uvirksomt med den begrundelse, at tjenestemandsvedtægtens artikel 1d ikke alene forbød forskelsbehandling på grund af nationalitet, men tillige forskelsbehandling på grund af sprog.
- 66 På baggrund af det ovenstående skal det bemærkes dels, således som Domstolen har anført i præmis 82 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), at det i tjenestemandsvedtægtens artikel 1d, stk. 1, er anført, at »enhver form for forskelsbehandling på grund af [...] sprog er forbudt ved anvendelsen af vedtægten«, dels, at denne artikels stk. 6, fastsætter en mulighed for under visse betingelser at fravige det forbud, der er fastsat i denne artikels stk. 1.
- 67 I modsætning til det af Kommissionen anførte, tilsigtede Retten i den appellerede doms præmis 91 åbenbart ikke at udelukke muligheden for, under visse betingelser, at kunne begrunde begrænsninger i anvendelsen af de officielle sprog på grundlag af tjenestemandsvedtægtens artikel 1d, stk. 6. Før Retten

i nævnte præmis 91 konstaterede, at en »begrænsning af det valg af sprog 2, der skal foretages af ansøgerne til en udvælgelsesprøve, til et begrænset antal sprog, med udelukkelse af de andre officielle sprog, udgør en forskelsbehandling på grund af sprog«, bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 88, at »artikel 1d i [tjenestemand]vedtægten tillader begrænsninger« i anvendelsen af de officielle sprog, bl.a. under henvisning til tjenestens interesse.

- 68 Det var også med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 92 fandt, at tjenestemandsvedtægtens artikel 1d ikke alene forbød enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet, men tillige enhver forskelsbehandling på grund af sprog.
- 69 Under disse omstændigheder skal det andet appelanbringendes første led forkastes.

Om det første appelanbringendes andet led vedrørende en retlig fejl og manglende begrundelse i forbindelse med Rettens vurdering af begrundelsen for de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver

– Parternes argumenter

- 70 Kommissionen har anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den fandt, at de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver var utilstrækkeligt begrundet, selv om den i den appellerede doms præmis 98-104 undlod at undersøge, om de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver indeholdt en tilstrækkelig begrundelse for begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk. Retten tilsidesatte tillige sin begrundelsespligt, idet den undlod at undersøge, om nævnte generelle regler udgjorde andre retsakter, såsom meddelelser, hvori der opstilles kriterier for en begrænsning af valget af et sprog som sprog 2 til brug for deltagelse i udvælgelsesprøverne som omhandlet i præmis 91 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752).
- 71 Den Italienske Republik har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 72 I den appellerede doms præmis 103 fandt Retten, at den normative ramme for de omhandlede udvælgelsesprøver var blevet fastlagt ved de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver og ikke af de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver og de generelle retningslinjer om brugen af sprog, der er vedlagt disse som bilag, selv om nævnte meddelelser henviste til disse sidstnævnte tekster. Om dette punkt fandt Retten tillige, at disse meddelelser havde fastlagt selvstændige regler for disse udvælgelsesprøver, herunder i forhold til den sprogordning, der gjaldt for dem. Retten besluttede endvidere i den appellerede doms præmis 104 at undersøge den begrundelse EPSO havde anført i de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver for at begrunde begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk.
- 73 Som det ganske vist er blevet fastslået i nærværende doms præmis 51, havde de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver bindende retsvirkninger og udgjorde dermed den normative ramme for de omhandlede udvælgelsesprøver. Eftersom de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver »er en integrerende del« af nævnte meddelelser, tilkom det imidlertid Retten at vurdere, hvorvidt de grunde, som EPSO havde anført som begrundelse for de omhandlede sprogkrav, var velbegrundede, ikke alene med hensyn til de grunde, der var anført i selve de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, men ligeledes med hensyn til dem, der var angivet i de nævnte generelle regler.

- 74 Kommissionens argument, hvorefter Retten begrænsede sin analyse til indholdet af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, er imidlertid ikke velbegrundet, idet denne sidstnævnte, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 115-117, tillige lod sin undersøgelse omfatte den i denne forbindelse relevante begrundelse, der er anført i de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver og i de generelle retningslinjer om brugen af sprog, idet disse er en »integrerende del« af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver.
- 75 Hvad i øvrigt angår Kommissionens argument, hvorefter Retten »har tilsidesat begrundelsespligten, for så vidt som den undlod at undersøge, om de generelle regler om almindelige udvælgelsesprøver var meddelelser eller andre retsakter som omhandlet i præmis 91 i dom [af 27.11.2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752)]«, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 58 og 69 bemærkede, at »de generelle regler [...] skal fortolkes således, at de [...] udgør meddelelser som omhandlet i præmis 91 i dom af 27.11.2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752)«. Dette argument må derfor forkastes.
- 76 Det andet appelanbringendes andet led og dermed det andet appelanbringende som helhed skal følgelig forkastes.

Om det tredje appelanbringende vedrørende begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk

Om det tredje appelanbringendes første led vedrørende en retlig fejl og en tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med fortolkningen af tjenstemandsvedtægtens artikel 28, litra f)

– Parternes argumenter

- 77 Kommissionen har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i forbindelse med fortolkningen af tjenstemandsvedtægtens artikel 28, litra f), idet den i den appellerede doms præmis 106 fandt, at en forskelsbehandling på grund af sprog ikke var egnet til at muliggøre ansættelsen af de bedst kvalificerede tjenstemænd, både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet som omhandlet i nævnte vedtægts artikel 27, stk. 1, med den begrundelse, at den var af den opfattelse, at disse kvalifikationer er åbenbart uafhængige af en ansøgers sprogkundskaber. Kommissionen har anført, at sprogkundskaberne henhører under de kompetencer, der kræves i henhold til denne sidstnævnte bestemmelse.
- 78 Den Italienske Republik har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 79 I den appellerede doms præmis 105 har Retten gengivet Kommissionens argument, hvorefter EU-institutionerne ved fastlæggelsen af sprogbehovene i deres tjenestegrene udelukkende tilsidesætter princippet om ikke-forskelsbehandling i tilfælde, hvor der træffes vilkårlige valg, eller valg, som er åbenbart utilstrækkelige i forhold til formålene om at »råde over ansøgere, der umiddelbart skal kunne indgå i det daglige arbejde« og at »ansætte de bedst kvalificerede tjenstemænd, både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet som omhandlet i artikel 27, første afsnit i [tjenstemands]vedtægten«. Imidlertid bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 106, at det kun var det første af disse formål, som eventuelt ville kunne begrunde en forskelsbehandling på grund af sprog, mens det andet ikke var egnet hertil, idet de kompetencer, som er nævnt tjenstemandsvedtægtens artikel 27, stk. 1, var uafhængige af en ansøgers sprogkundskaber.

- 80 I denne henseende skal det konstateres dels, at tjenstemandsvedtægtens artikel 27, stk. 1, fastsætter formålet, ifølge hvilket det ved ansættelsen skal tilstræbes at sikre, at tjenstemændene er »de bedst kvalificerede tjenstemænd, både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet«. Dels oplyser vedtægtens artikel 28 de betingelser, der kræves for at disse kan udnævnes, heriblandt bl.a. betingelsen om, at den pågældende skal være statsborger i en medlemsstat, nyde sine borgerlige rettigheder, have opfyldt sin eventuelle værnepligt, opfylde vandelskrav, have bestået en udvælgelsesprøve, opfylde de nødvendige fysiske krav og have de krævede sprogkundskaber.
- 81 For så vidt som Domstolen allerede i præmis 94 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752) har fastslået, at formålet om at ansætte »medarbejdere, der opfylder de højeste krav til kvalifikationer, indsats og integritet« som omhandlet i tjenstemandsvedtægtens artikel 27, stk. 1, bedst sikres, »når ansøgerne har adgang til at gå op til udvælgelsesprøverne på deres modersmål eller på det sprog 2, som de mener, at de behersker bedst«, har den imidlertid anerkendt, at sprogkundskaberne principielt er uafhængige af de i denne artikel omhandlede kompetencer.
- 82 Selv om en ansøgers sprogkundskaber derfor kan, eller snarere skal, undergives en vurdering i forbindelse med en udvælgelsesprocedure, for at institutionerne kan sikre sig, at nævnte ansøger har de i tjenstemandsvedtægtens artikel 28, litra f), krævede kundskaber, forfølger denne vurdering et formål, der er uafhængig af formålet om at finde »de bedst kvalificerede [...], både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet« som omhandlet i tjenstemandsvedtægtens artikel 27, stk. 1. Heraf følger, at de i tjenstemandsvedtægtens artikel 28, litra f), krævede sprogkundskaber ikke kan sidestilles med »kompetencerne«, der er omhandlet i dennes artikel 27, stk. 1.
- 83 Det er på denne baggrund uden at begå en retlig fejl, at Retten i den appellerede doms præmis 106 fastslog, at kravet om at finde de ansøgere, der er »bedst kvalificerede [...], både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet«, er uafhængigt af en ansøgers »sprogkundskaber«. Heraf følger ligeledes, at det er uden at tilsidesætte begrundelsespligten, at Retten undlod at undersøge begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2 alene til engelsk, fransk og tysk, der var angivet i de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, med hensyn til formålet om at ansætte de bedst kvalificerede tjenstemænd, både med hensyn til kompetence, arbejdsindsats og integritet som omhandlet i tjenstemandsvedtægtens artikel 27, stk. 1.
- 84 Det tredje appelanbringendes første led skal derfor forkastes.

Om det tredje appelanbringendes andet led vedrørende en fejlagtig definition af intensiteten af domstolsprøvelsen og af en fejlagtig fortolkning af de generelle retningslinjer for brugen af sprog

– Parternes argumenter

- 85 Kommissionen har anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 107-117 foretog en bedømmelse af lovligheden af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, hvorved den tilsidesatte den vide skønsbeføjelse, som EPSO har, til at fastlægge kriterierne for de sprogfærdigheder, der kræves af ansøgerne. Selv om Domstolen i præmis 90 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), stillede krav om vedtagelse af »klare, objektive og forudsigelige« kriterier, som objektivt kan begrunde begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk, krævede Retten fejlagtigt, at EPSO leverer en detaljeret begrundelse med »konkrete oplysninger« om årsagerne til begrænsningen af dette valg. Under alle omstændigheder indeholdt den detaljerede begrundelse i de generelle retningslinjer om brugen af sprog og i de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver sådanne kriterier.
- 86 Den Italienske Republik har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 87 I den appellerede doms præmis 107-109 bemærkede Retten, at til trods for den vide skønsbeføjelse, som EU-institutionerne råder over »hvad angår oprettelsen af en stilling som tjenestemand eller øvrig ansat, hvad angår valget af tjenestemanden eller den øvrige ansatte ved besættelsen af den oprettede stilling og hvad angår karakteren af det ansættelsesforhold, som knytter disse til en ansat«, skal nævnte institutioner sikre overholdelsen af relevante bestemmelser, herunder tjenstemandsvedtægtens artikel 1d. Den præciserede ligeledes, at det i givet fald tilkommer Unionens retsinstanser at efterprøve, om eventuelle krav om specifikke sprogkunderskaber for ansøgere til en udvælgelsesprøve er objektivt begrundet og står i et rimeligt forhold til tjenestens reelle behov.
- 88 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis skal EU-institutionerne råde over en vid skønsbeføjelse i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres tjenestegrene og navnlig ved fastlæggelsen af kriterierne for kravene til de stillinger, der skal besættes, og ved fastlæggelsen af betingelserne og de nærmere bestemmelser for afholdelsen af en udvælgelsesprøve i henhold til disse kriterier og mere generelt i tjenestens interesse (jf. i denne retning dom af 16.10.1975, Deboeck mod Kommissionen, 90/74, EU:C:1975:128, præmis 29, af 9.2.1984, Fabius mod Kommissionen, 39/83, EU:C:1984:52, præmis 7, og af 9.10.2008, Chetcuti mod Kommissionen, C-16/07 P, EU:C:2008:549, præmis 76). Institutionerne – og dermed EPSO i de tilfælde, hvor EPSO udøver de beføjelser, som dette tillægges af nævnte institutioner – skal på baggrund af deres behov kunne fastlægge, de færdigheder, som det er ønskeligt at kræve af de ansøgere, der deltager i udvælgelsesprøver, for at tilrettelægge deres tjenestegrene på en hensigtsmæssig og passende måde.
- 89 Som anført i nærværende doms præmis 66 skal institutionerne i forbindelse med anvendelsen af tjenstemandsvedtægten imidlertid sikre overholdelsen af dennes artikel 1d, der forbyder enhver form for forskelsbehandling på grund af sprog. Selv om bestemmelsens stk. 6 ganske vist fastsætter, at der er mulighed for at begrænse dette forbud, er det på betingelse af, at dette »begrundes objektivt og rimeligt«, og at det sker under henvisning til »legitime målsætninger af almen interesse inden for rammerne af personalepolitikken«.
- 90 Den vide skønsbeføjelse som EU-institutionerne råder over for så vidt angår tilrettelæggelsen af deres tjenestegrene, hvilket ligeledes gælder EPSO på de i nærværende doms præmis 88 nævnte betingelser, er derfor nødvendigvis reguleret ved tjenstemandsvedtægtens artikel 1d, således at forskelsbehandling på grund af sprog, der følger af en begrænsning af sprogordningen for en udvælgelsesprøve til et begrænset antal officielle sprog, kun kan tillades, hvis en sådan begrænsning er objektivt begrundet og står i et rimeligt forhold til tjenestens reelle behov (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Italien mod Kommissionen, C-566/10 P, EU:C:2012:752, præmis 88). Det er på denne baggrund med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 107 fandt, at EPSO's skønsbeføjelse ikke kunne fritage det fra forpligtelsen til at overholde bl.a. tjenstemandsvedtægtens artikel 1d.
- 91 Hvad for det andet angår den domstolsprøvelse, som Retten skal foretage angående en forskelsbehandling på grund af sprog, såsom den, der følger af begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2 til et begrænset antal af Unionens officielle sprog, skal det bemærkes, således som det følger af den retspraksis, der er nævnt i ovenstående præmis, at en sådan begrænsning i princippet kan begrundes med henvisning til tjenestens interesse, for så vidt som denne interesse begrundes objektivt og niveauet for de krævede sprogkunderskaber står i et rimeligt forhold til tjenestens reelle behov. Det fremgår desuden af denne retspraksis, at de regler, som begrænser valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 skal være baseret på »klare, objektive og forudsigelige« kriterier (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Italien mod Kommissionen, C-566/10 P, EU:C:2012:752, præmis 88 og 90).
- 92 For så vidt som lovligheden af en begrænsning af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 i overensstemmelse med tjenstemandsvedtægtens artikel 1d således afhænger af, om denne er begrundet og forholdsmæssig, og at dette i henhold til Domstolens praksis skal være fremhævet ved

klare, objektive og forudsigelige kriterier, er det med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 108 og 109 fastslog, at Unionens retsinstanser har beføjelser til at efterprøve, om begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 er objektivt begrundet og står i et rimeligt forhold til tjenestens reelle behov.

- 93 Hvad angår argumentet om, at Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 113 fejlagtigt stillede krav om »konkrete oplysninger« for at supplere begrundelsen for de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver vedrørende begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2, skal det i øvrigt præciseres, at det påhviler den institution, der har indført en forskelsbehandling på grund af sprog, at godtgøre, at denne forskelsbehandling er egnet til at opfylde de reelle behov for de hverv, som de ansatte personer vil skulle udføre. Enhver betingelse vedrørende specifikke sprogkundskaber skal i øvrigt være proportional i forhold til denne interesse og hvile på klare, objektive og forudsigelige kriterier, der gør det muligt for ansøgerne at forstå begrundelserne for denne betingelse og for Unionens retsinstanser at kontrollere lovligheden deraf (jf. dom af dags dato Spanien mod Parlamentet, C-377/16, præmis 69).
- 94 For at Retten kunne være i stand til at efterprøve, om de regler, der regulerer de omhandlede udvælgelsesprøver, er i overensstemmelse med tjenstemandsvedtægtens artikel 1d, tilkom det derfor Retten at foretage en konkret undersøgelse af nævnte regler og af de omhandlede særlige omstændigheder. Det er nemlig kun en sådan undersøgelse, der vil kunne gøre det muligt at fastslå, hvilke sprogkundskaber institutionerne objektivt kan kræve i tjenestens interesse i forbindelse med særlige stillinger, og dermed, hvorvidt begrænsningen af valget af de sprog, der ville kunne anvendes til at deltage i disse udvælgelsesprøver, er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til tjenestens reelle behov.
- 95 På denne baggrund er det med rette, at Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 113 foretog en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver eller de bevismidler, som Kommissionen havde fremlagt, indeholdt »konkrete oplysninger«, der gjorde det muligt at påvise, at der objektivt set forelå en tjenstlig interesse, der i det foreliggende tilfælde kunne begrunde begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2.
- 96 For det tredje bemærkes, at for så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at den detaljerede begrundelse i de generelle retningslinjer for brugen af sprog og i de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver under alle omstændigheder »tydeligvis« indeholdt klare, objektive og forudsigelige kriterier, der kunne begrunde begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk, skal det dels fremhæves, at et sådant argument ikke er blevet underbygget af dokumentation, hvorfor det ikke kan tages til følge.
- 97 Dels skal det bemærkes, for så vidt som Kommissionen med et sådant argument havde til hensigt at rejse tvivl om den af Retten i den appellerede doms præmis 110-117 foretagne analyse af indholdet af de generelle regler for almindelige udvælgelsesprøver, herunder de generelle retningslinjer for brugen af sprog, og de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver samt Kommissionens skiftlige indlæg for Retten, at det ifølge fast retspraksis fremgår af artikel 256 TEUF og af artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at en appel er begrænset til retsspørgsmål. Det er derfor alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder er således ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet (dom af 8.11.2016, BSH mod EUIPO, C-43/15 P, EU:C:2016:837, præmis 50). Kommissionen har imidlertid ikke påberåbt sig en sådan urigtig gengivelse.
- 98 Henset til det ovenstående skal det tredje appelanbringendes andet led forkastes som ugrundet.

Om det tredje appelanbringendes tredje led om retlige fejl begået af Retten i forbindelse med udøvelsen af dens domstolskontrol

– Parternes argumenter

- 99 Kommissionen har anført, at Retten overskred grænserne for sin domsstolsprøvelse og satte sin egen bedømmelse i stedet for administrationens i den appellerede doms præmis 120-144, navnlig i dommens præmis 129-131, 139, 140, 142 og 146. Ifølge Kommissionen skulle Retten have begrænset sig til at fastslå, at EPSO's vurderinger angående begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk var vilkårlige eller åbenbart utilstrækkelige, eftersom fastlæggelsen af personalepolitik og færdighedskriterier for ansøgere til en udvælgelsesprøve omfatter komplekse vurderinger, der alene kan undergives en begrænset domstolsprøvelse af, om der eventuelt er foretaget åbenbart urigtige skøn.
- 100 Den Italienske Republik har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 101 I den appellerede doms præmis 118-146 forkastede Retten ét efter ét Kommissionens argumenter, hvorved denne institution for det første havde gjort gældende, at de tre sprog, som valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 er begrænset til i de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, udgjorde de vigtigste arbejdsprog i EU-institutionerne, for det andet, at næsten alle Kommissionens oversættelser udføres på et af disse tre sprog, for det tredje, at disse sprog er de sprog, der oftest anvendes af tjenestemænd og andre ansatte i Kommissionen, og for det fjerde, at disse sprog er de sprog, som hovedsageligt studeres og tales som fremmedsprog i EU's medlemsstater.
- 102 For så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at Retten uretmæssigt satte sin egen bedømmelse i stedet for EPSO's bedømmelse, skal det bemærkes, således som det er anført i nærværende doms præmis 89 og 90, at når EPSO fastlægger sprogkravene for en udvælgelsesprøve, er EPSO's skønsbeføjelse – ligesom skønsbeføjelsen for de institutioner, der overdrager sine opgaver til EPSO – reguleret af de krav, der er fastsat i tjenestemandsvedtægtens artikel 1d, hvorefter enhver form for forskelsbehandling på grund af sprog skal være objektivt begrundet og stå i rimeligt forhold til tjenestens reelle behov.
- 103 Det følger ganske vist af de principper, der er nævnt i nærværende doms præmis 88, at Retten ikke kan sætte sin egen bedømmelse i stedet for EPSO's bedømmelse, for så vidt angår fastlæggelsen af personalepolitik og de færdighedskriterier, der i tjenestens interesse skal kræves af ansøgerne til en udvælgelsesprøve. Som anført i nærværende doms præmis 91-94 påhviler det imidlertid ikke desto mindre Retten at udøve en såvel retlig som faktisk kontrol af de valg, som EPSO har truffet på dette område med henblik på at sikre sig, at enhver form for forskelsbehandling på grund af sprog mellem ansøgerne i en udvælgelsesprøve, i overensstemmelse med tjenestemandsvedtægtens artikel 1d, er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til tjenestens reelle behov, og at disse valg er baseret på klare, objektive og forudsigelige kriterier.
- 104 Som Domstolen har fastslået, skal Unionens retsinstanser selv i tilfælde, der omhandler komplekse vurderinger, derfor ikke blot tage stilling til bl.a. den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (jf. i denne retning dom af 15.2.2005, Kommissionen mod Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, præmis 39, af 8.12.2011, Chalkor mod Kommissionen, C-386/10 P, EU:C:2011:815, præmis 54, og af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 59).

- 105 For at undersøge, om Retten satte sin egen bedømmelse i stedet for EPSO's bedømmelse i den appellerede dom og dermed overskred grænserne for sin domstolsprøvelse, er det nødvendigt for det første at undersøge den appellerede doms præmis 120-126, 132-138 og 141-144, der indeholder Rettens hovedbegrundelser.
- 106 Af de grunde, der er anført i den appellerede doms præmis 120-122, forkastede Retten først Kommissionens antagelse om, at engelsk, fransk og tysk er »de tre vigtigste arbejdsprog for EU-institutionerne«, med den begrundelse, at postulatet var »løst og generelt«. I denne henseende fandt Retten bl.a., at denne antagelse hverken var underbygget af den sprogordning, der gælder for Den Europæiske Unions Domstol eller af den sprogordning, der gælder for Europa-Parlamentet. Retten tilføjede nærmere bestemt, at selv hvis det lægges til grund, at denne antagelse er korrekt, kan det ikke uden uddybende forklaringer lægges til grund, at en nyansat tjenestemand, som ikke behersker nogen af forhandlingssprogene, ikke er i stand til umiddelbart at indgå i arbejdet. Dernæst tilbageviste Retten i den appellerede doms præmis 123-126 relevansen af de statistikker, som Kommissionen fremførte angående de dokumenter, som oversættes af denne institutions generaldirektorat for oversættelse, idet Retten bl.a. fastslog, at disse statistikker ikke kunne underbygge en konklusion om, at disse tre sprog var de mest anvendte sprog i alle institutionerne. På samme måde forkastede Retten i den appellerede doms præmis 132-136 de konklusioner, som Kommissionen havde udledt af en tabel, som Kommissionen havde udarbejdet, over de sprog, som denne institutions tjenestemænd og øvrige ansatte hovedsageligt anvender som arbejdsprog. Retten fandt dels, at denne tabel alene omhandlede Kommissionens personale, dels, at oplysningen om hovedsproget for denne institutions tjenestemænd og øvrige ansatte under alle omstændigheder ikke gjorde det muligt at fastlægge antallet af sprog, som disse taler, idet disse sidstnævnte skal beherske mindst ét sprog 2 tilfredsstillende, således som det kræves ifølge tjenstemandsvedtægtens artikel 28, litra f). Endelig forkastede Retten i den appellerede doms præmis 141-144 de statistikker, som Kommissionen fremførte, hvorefter engelsk, fransk og tysk er de fremmedsprog, som flest studerer og taler som fremmedsprog i Den Europæiske Union, med den begrundelse, at det ikke kunne lægges til grund, at disse statistikker afspejler EU-tjenestemænds sprogkundskaber, og at denne omstændighed under alle omstændigheder kun ville have været relevant, hvis Kommissionen havde godtgjort, at den omhandlede begrænsning opfyldte hensynet til tjenestens interesse, hvilket ikke var tilfældet.
- 107 Det skal fastslås, at på disse punkter kritiserede Retten den omstændighed, at de faktiske forhold, som Kommissionen fremførte til støtte for sine argumenter, ikke kunne underbygge de konklusioner, der blev udledt heraf. På denne baggrund begrænsede Retten sig til at vurdere relevansen af de begrundelser og beviser, som denne institution fremførte, og deres sammenhæng. Retten kan derfor ikke kritiseres for i denne sammenhæng at have sat sin egen bedømmelse i stedet for EPSO's.
- 108 For så vidt som Kommissionen nærmere bestemt har kritiseret Retten for ikke have begrænset sig til en efterprøvelse af den åbenbare fejl i de bedømmelser, som EPSO har foretaget, skal det desuden tilføjes, at der under hensyntagen til den appellerede doms præmis 89, 90 og 102 ikke er nogen grund til at foretage en sådan begrænsning angående efterprøvelsen af de af EPSO fremførte begrundelser med henblik på at begrunde begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2.
- 109 Hvad for det andet angår Kommissionens argumenter om, at det må fastslås, at Retten overskred grænserne for sin domstolsprøvelse i den appellerede doms præmis 127-131 samt præmis 139 og 140, idet den fandt, at begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog til engelsk, fransk og tysk under alle omstændigheder ikke kunne anses for begrundet, fordi de af Kommissionen indleverede oplysninger bl.a. påviste den betydelige forskel mellem brugen af engelsk og brugen af fransk og særlig tysk, er nævnte argumenter rettet mod præmisser i den appellerede dom, som er anført for fuldstændighedens skyld.

- 110 Selv hvis det lægges til grund, at Retten overskred grænserne for sin domstolsprøvelse i forbindelse med den bedømmelse, der er foretaget i de nævnte præmisser, kan en sådan omstændighed på denne baggrund under alle omstændigheder i overensstemmelse med den i nærværende doms præmis 57 og 61 nævnte retspraksis ikke medføre den appellerede doms ophævelse. Følgelig er de i nærværende doms præmis 109 omhandlede argumenter uvirksomme.
- 111 Det tredje appelanbringendes tredje led skal derfor forkastes, idet det delvist er ugrundet, delvist er uvirksomt.
- 112 På baggrund af det ovenstående skal det tredje appelanbringende forkastes, idet det delvist er ugrundet, delvist er uvirksomt.

Om det fjerde appelanbringende vedrørende begrænsningen af valget af kommunikationssproget mellem ansøgerne og EPSO til engelsk, fransk og tysk

Parternes argumenter

- 113 Kommissionen har anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 183-185 støttede sig på en udvidende fortolkning af præmis 68 og 69 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), for at fastslå, at forordning nr. 1/58 fuldt ud fandt anvendelse på kommunikationen mellem udvælgelsesprøvernes ansøgere og EPSO. Ifølge Kommissionen knytter de nævnte præmisser i den appellerede dom sig alene til forpligtelsen til at offentliggøre meddelelser om udvælgelsesprøver på alle officielle EU-sprog. Selv om Domstolen konstaterede, at ansøgerne til en udvælgelsesprøve ikke »falder fuldstændigt uden for« anvendelsesområdet for forordning nr. 1/58, fandt den dog, at disse forbliver underlagt tjenstemandsvedtægten. Retten burde derfor have anerkendt, at tjenstemandsvedtægtens artikel 1d gjorde det muligt – om nødvendigt – at begrænse de kommunikationssprog, der kan gøres brug af inden for rammerne af en udvælgelsesprøve.
- 114 Den Italienske Republik har bestridt disse argumenter.

Domstolens bemærkninger

- 115 Idet Retten i den appellerede doms præmis 183 bemærkede, at den tidligere havde fastslået, at forordning nr. 1/58 ikke fandt anvendelse på forholdene mellem EU-institutionerne på den ene side og disse institutioners tjenstemænd og øvrige ansatte på den anden side, hvormed ansøgere til sådanne stillinger skulle sidestilles, fortsatte den sit ræsonnement som følger:

»184 Efter dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), kan disse betragtninger imidlertid ikke længere anses for gyldige. Domstolen fastslog nemlig, at i mangel af særlige lovbestemmelser, der finder anvendelse på tjenstemænd og øvrige ansatte, og i mangel af bestemmelser i denne henseende i forretningsordenen for de berørte institutioner, er der ingen retsfor skrifter, der gør det muligt at konkludere, at forholdene mellem disse institutioner og deres tjenstemænd og øvrige ansatte falder fuldstændigt uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1/[58]. Ifølge Domstolen gælder dette så meget desto mere for så vidt angår forholdene mellem institutionerne og ansøgerne til en ekstern udvælgelsesprøve, der som udgangspunkt hverken er tjenstemænd eller ansatte (dom af 27.11.2012, Italien mod Kommissionen, C-566/10 P, EU:C:2012:752, præmis 68 og 69).

185 I denne henseende skal Kommissionens argument [...] vedrørende den manglende relevans af denne del af dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), hvad angår lovligheden af begrænsningen af kommunikationssprogene mellem

ansøgerne og EPSO, forkastes. I denne del af dommen undersøgte Domstolen nemlig forordning nr. 1/[58]'s anvendelighed på ansøgere til en udvælgelsesprøve og konkluderede, at den fandt anvendelse på disse. Denne konklusion er ligeledes relevant med hensyn til det spørgsmål, der er rejst i Den Italienske Republiks sjette anbringende [om lovligheden af begrænsningen af de sprog, der kan anvendes i kommunikationen mellem ansøgerne og EPSO].«

- 116 Idet Retten fandt, at forordning nr. 1/58 regulerede kommunikationen mellem ansøgerne og EPSO, fastslog den i den appellerede doms præmis 188, at de omtvistede meddelelser tilsidesatte nævnte forordning, for så vidt som de fastsatte, at ansøgerne var forpligtede til at kommunikere med EPSO på et sprog, som de kunne vælge blandt engelsk, fransk og tysk.
- 117 For så vidt som nærværende appelanbringende vedrører en fejlagtig fortolkning foretaget af Retten af dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), skal det bemærkes, at Domstolens ræsonnement i den nævnte dom var formuleret i to dele. Nævnte doms præmis 62-78 omhandlede således for det første bedømmelsen af de af Den Italienske Republik fremsatte anbringender angående den manglende offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver på alle officielle EU-sprog. I dommens præmis 79-98 traf Domstolen for det andet afgørelse om anbringenderne vedrørende den omstændighed, at disse udvælgelsesprøver pålagde ansøgerne at vælge enten engelsk, fransk eller tysk som udvælgelsesprøvens sprog 2, kommunikationsprog mellem ansøgerne og EPSO og det sprog, som ville blive brugt i udvælgelsesprøvens enkelte prøver.
- 118 Domstolen fandt ganske vist i præmis 68 og 69 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), at i mangel af særlige lovbestemmelser, der finder anvendelse på tjenestemænd og øvrige ansatte, i forretningsordenen for de institutioner, der er berørt af de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, var der ingen retsfor skrifter, der gjorde det muligt at konkludere, at forholdene mellem disse institutioner og deres tjenestemænd og øvrige ansatte faldt fuldstændigt uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1/58. Heraf udledte Domstolen, at denne konklusion så meget desto mere skulle finde anvendelse på forholdene mellem institutionerne og ansøgerne til en ekstern udvælgelsesprøve.
- 119 Det skal imidlertid fremhæves, således som det fremgår af nævnte doms præmis 62-78, at denne præcisering vedrørende anvendelsesområdet for forordning nr. 1/58, for så vidt angår forholdene mellem institutionerne og ansøgerne til en udvælgelsesprøve ikke blev fastslået af Domstolen i forbindelse med en sag om kommunikationsprogene mellem EPSO og ansøgerne, men i forbindelse med en sag om sprogene for offentliggørelsen af meddelelser om udvælgelsesprøver. Domstolen fastslog således, bl.a. i den nævnte doms præmis 71, at de i den pågældende sag omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver skulle have været offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* i deres fulde udstrækning på samtlige officielle EU-sprog i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i bilag III til tjenestemandsvedtægten, sammenholdt med artikel 5 i forordning nr. 1/58.
- 120 I den del af sin begrundelse, som vedrører bedømmelsen af lovligheden af begrænsningen af udvælgelsesprøvens sprog 2 til engelsk, fransk og tysk og navnlig betingelsen om, at disse tre sprog var de eneste kommunikationsprog, som var tilladt i henhold til de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver, fastslog Domstolen derimod i præmis 88 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), at i forbindelse med procedurer for udvælgelse af Unionens ansatte kan forskelsbehandling for så vidt angår sprogordningen for udvælgelsesprøver godkendes i medfør af tjenestemandsvedtægten artikel 1d, stk. 6, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål af almen interesse inden for rammerne af personalepolitikken. Det kan derfor af denne præmis udledes, at i forbindelse med procedurer for udvælgelse af Unionens ansatte kan institutionerne ikke pålægge forpligtelser, som rækker ud over de krav, der er fastsat i tjenestemandsvedtægten artikel 1d.

- 121 Eftersom Domstolen, således som anført af generaladvokaten i punkt 124 i forslaget til afgørelse, alene tog stilling til spørgsmålet om, hvilke sprog der var påbudt at bruge ved kommunikationen mellem udvælgelsesprøvens ansøgere og EPSO i præmis 79-98 i dom af 27. november 2012, Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:752), kunne Retten under disse omstændigheder ikke gyldigt udlede af nævnte doms præmis 68 og 69 og af den appellerede doms præmis 184 og 185, at Domstolen havde fastslået, at sprogene, der kunne bruges i denne kommunikation var fastlagt i henhold til artikel 2 i forordning nr. 1/58.
- 122 Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 184-188 for på baggrund af en analog slutning at bekræfte, at forordning nr. 1/58 – som fastslået af Domstolen i forbindelse med en sag angående offentliggørelsen af meddelelser om udvælgelsesprøver – regulerede enhver form for begrænsning af de officielle sprog, der er pålagt i kommunikationen mellem EPSO og ansøgerne til udvælgelsesprøver, er følgelig ikke korrekt.
- 123 Det skal imidlertid bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 204-211 i det væsentlige tilføjede, at under alle omstændigheder kunne de grunde, der var angivet som begrundelse for valget af kommunikationssprog ikke begrunde begrænsningen af valget af sprog til kommunikation med EPSO som omhandlet i tjenstemandsvedtægtens artikel 1d, stk. 1 og 6.
- 124 Selv om det i denne henseende ikke er udelukket, at hensyn til tjenestens interesse vil kunne begrunde begrænsningen af valget af udvælgelsesprøvens sprog 2 til et begrænset antal officielle sprog, der er mest udbredte i Unionen (jf. analogt dom af 9.9.2003, Kik mod KHIM, C-361/01 P, EU:C:2003:434, præmis 94), og tilmed i forbindelse almindelige udvælgelsesprøver, såsom den, der er omhandlet i »Meddelelse om almindelig udvælgelsesprøve – EPSO/AD/276/14 – Administratorer (AD 5)«, skal en sådan begrænsning imidlertid, henset til de i nærværende doms præmis 92 og 93 nævnte krav, nødvendigvis være baseret på objektive kriterier, der kan efterprøves både af ansøgerne til udvælgelsesprøven og af Unionens retsinstanser, der kan begrunde de krævede sprogkundskaber, som skal stå i rimeligt forhold til tjenestens reelle behov.
- 125 Idet meddelelserne om udvælgelsesprøver imidlertid ikke fastsætter sådanne kriterier, der gør det muligt at afgøre, hvilke grunde der begrunder begrænsningen af valget af kommunikationssproget mellem ansøgerne og EPSO til et af de tre sprog, der er valgt som udvælgelsesprøvens sprog 2, er disse meddelelser blevet vedtaget i strid med tjenstemandsvedtægtens artikel 1d, stk. 1 og 6. Retten skulle dermed under alle omstændigheder give Den Italienske Republik medhold i sit søgsmål, eftersom dette var anlagt til prøvelse af denne begrænsning.
- 126 Under disse omstændigheder kan den retlige fejl, som er fastslået i nærværende doms præmis 122, og som den appellerede dom er behæftet med, ikke føre til ophævelse af den appellerede dom.
- 127 Dermed skal det fjerde appelanbringende forkastes, og på baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal appellen forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

- 128 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 129 Da Den Italienske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne.

¹³⁰ Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. I overensstemmelse med denne bestemmelse pålægges Kongeriget Spanien derfor at bære sine egne omkostninger.

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

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Den Italienske Republik.**
- 3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter