



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. BOBEK
van 25 juli 2018¹

Zaak C-621/16 P

**Europese Commissie
tegen**

Italiaanse Republiek

„Hogere voorziening – Regeling van het taalgebruik van de instellingen van de Europese Unie – Aankondigingen van algemene vergelijkende onderzoeken – Beperking van de tweede taal van het vergelijkend onderzoek en van de taal voor de communicatie tussen kandidaten en EPSO tot het Engels, het Frans en het Duits – Verordening nr. 1 – Ambtenarenstatuut van de Europese Unie – Aanwerving van ambtenaren – Discriminatie op grond van taal – Rechtvaardigingsgronden”

I. Inleiding

1. Het Europees Bureau voor Personeelsselectie (hierna: „EPSO”) heeft in 2014 twee aankondigingen van algemene vergelijkende onderzoeken bekendgemaakt. Ingevolge deze aankondigingen konden kandidaten alleen het Engels, het Frans of het Duits kiezen als tweede taal voor deze vergelijkende onderzoeken. Daarnaast werd de taal voor de communicatie tussen de kandidaten en EPSO door deze aankondigingen beperkt tot deze drie talen.
2. De Italiaanse Republiek heeft beroep ingesteld bij het Gerecht en de wettigheid betwist van deze dubbele beperking tot deze drie talen. In zijn arrest van 15 september 2016, Italië/Commissie (T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495), heeft het Gerecht beide aankondigingen nietig verklaard.
3. In deze hogere voorziening komt de Commissie op tegen het arrest van het Gerecht en wordt het Hof derhalve wederom² verzocht een standpunt in te nemen ten aanzien van de wettelijke grenzen die zijn gesteld aan de taalbeperkingen die EPSO mag opleggen aan kandidaten die aan algemene vergelijkende onderzoeken willen deelnemen.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Zie arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Primair recht*

1. *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

4. Artikel 24, vierde alinea, VWEU luidt als volgt: „Iedere burger van de Unie kan de in dit artikel of in artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde instellingen of organen aanschrijven in een van de in artikel 55, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde talen en ook in die taal antwoord krijgen.”

5. Artikel 342 VWEU bepaalt: „De regeling van het taalgebruik door de instellingen van de Unie wordt, onverminderd de bepalingen van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, door de Raad met eenparigheid van stemmen bij verordeningen vastgesteld.”

2. *Handvest*

6. Artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) bepaalt: „Iedere discriminatie, met name op grond van [...] taal [...] is verboden.”

7. Artikel 41, lid 4, van het Handvest luidt als volgt: „Eenieder kan zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen van de Unie wenden en moet ook in die taal antwoord krijgen.”

B. *Secundair recht*

1. *Verordening nr. 1*

8. De artikelen 1, 2, 5 en 6 van verordening nr. 1 van de Raad van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap³, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 517/2013 van de Raad van 13 mei 2013⁴ (hierna: „verordening nr. 1”) luiden als volgt:

„Artikel 1

De officiële talen en de werktalen van de instellingen van de Unie zijn het Bulgaars, het Deens, het Duits, het Engels, het Ests, het Fins, het Frans, het Grieks, het Hongaars, het Iers, het Italiaans, het [Kroatisch], het Lets, het Litouws, het Maltees, het Nederlands, het Pools, het Portugees, het Roemeens, het Sloveens, het Slowaaks, het Spaans, het Tsjechisch en het Zweeds.

Artikel 2

De stukken die door een lidstaat of door een persoon ressorterende onder de jurisdictie van een lidstaat aan de instellingen worden gezonden, worden naar keuze van de afzender gesteld in een der officiële talen. Het antwoord wordt in dezelfde taal gesteld.

³ PB 1958, 17, blz. 385.

⁴ Verordening tot aanpassing van bepaalde verordeningen, besluiten en beschikkingen op het gebied van vrij verkeer van goederen, vrij verkeer van personen, vennootschapsrecht, mededingingsbeleid, landbouw, voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid, vervoersbeleid, energie, belastingen, statistieken, trans-Europese netwerken, rechtswezen en grondrechten, justitie, vrijheid en veiligheid, milieu, douane-unie, externe betrekkingen, buitenlands en veiligheids- en defensiebeleid en instellingen, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië (PB 2013, L 158, blz. 1).

[...]

Artikel 5

Het *Publicatieblad van de Europese Unie* verschijnt in de officiële talen.

Artikel 6

De instellingen kunnen de wijze van toepassing van de onderhavige regeling in hun reglement van orde vaststellen.”

2. *Ambtenarenstatuut*

9. Artikel 1 quinquies van het Statuut van de ambtenaren van de Europese [Unie]⁵, zoals gewijzigd bij verordening (EU, Euratom) nr. 1023/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013⁶ (hierna: „Ambtenarenstatuut”) bepaalt:

„1. Voor de toepassing van dit Statuut is iedere vorm van discriminatie op grond van [...] taal [...] verboden.

[...]

6. Iedere beperking ten aanzien van de naleving van het non-discriminatiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel moet op objectieve en redelijke wijze gemotiveerd zijn en moet beantwoorden aan legitieme doelstellingen van algemeen belang in het kader van het personeelsbeleid. [...]”

10. Titel III van het Ambtenarenstatuut draagt het opschrift „Loopbaan van de ambtenaar”. Hoofdstuk I van deze titel draagt het opschrift „Aanwerving” en bestaat uit de artikelen 27 tot en met 34.

11. Artikel 27, eerste alinea, van het Ambtenarenstatuut bepaalt: „De aanwerving is erop gericht de instelling de medewerking te verzekeren van ambtenaren die uit een oogpunt van vakbekwaamheid, prestatievermogen en integriteit aan de hoogste eisen voldoen en die uit de onderdanen van de lidstaten van de Unie zijn aangeworven met inachtneming van de breedst mogelijke geografische basis. Geen enkel ambt mag worden bestemd voor onderdanen van een bepaalde lidstaat.”

12. Artikel 28 van het Ambtenarenstatuut luidt:

„Als ambtenaar kan slechts worden aangesteld hij:

- a) die onderdaan is van een der lidstaten van de Unie, behoudens andersluidende beslissing van het tot aanstelling bevoegde gezag, en die zijn rechten als staatsburger bezit;
- b) die heeft voldaan aan de verplichtingen welke voor hem voortvloeien uit de wettelijke voorschriften inzake de militaire dienstplicht;
- c) die in zedelijk opzicht de waarborgen biedt welke voor de uitoefening van zijn functie vereist zijn;

⁵ Verordening nr. 31 (EEG), nr. 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 1962, 45, blz. 1385).

⁶ PB 2013, L 287, blz. 15.

- d) die behoudens het bij artikel 29, lid 2, bepaalde, voldaan heeft bij een vergelijkend onderzoek op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken van een examen of op de grondslag van beide overeenkomstig de bepalingen van bijlage III;
- e) die voldoet aan de voor de uitoefening van zijn functie gestelde eisen van lichamelijke geschiktheid;
- f) die blijk geeft van een grondige kennis van een van de talen van de Unie en van een voldoende kennis van een andere taal van de Unie voor zover dit voor de door hem te verrichten werkzaamheden noodzakelijk is.”

13. Artikel 30 van het Ambtenarenstatuut luidt als volgt:

„Voor ieder vergelijkend onderzoek wordt door het tot aanstelling bevoegde gezag een jury benoemd. De jury stelt een lijst van geschikte kandidaten op.

Het tot aanstelling bevoegde gezag kiest uit deze lijst de kandidaat of kandidaten die het op de openstaande plaatsen aanstelt.

[...]”

14. Bijlage III van het Ambtenarenstatuut draagt het opschrift „Procedure voor een vergelijkend onderzoek”. Artikel 1, lid 1, daarvan bepaalt:

„De aankondiging van een vergelijkend onderzoek wordt door het tot aanstelling bevoegde gezag vastgesteld, na raadpleging van de Paritaire Commissie.

De aankondiging vermeldt:

[...]

- f) zo nodig de in verband met de bijzondere aard van het ambt vereiste talenkennis;

[...]”

15. Artikel 7, leden 1 en 2, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut luidt als volgt:

„1. Na raadpleging van het Comité voor het Statuut belasten de instellingen het Europees Bureau voor Personeelsselectie (het Bureau) met het nemen van de nodige maatregelen om te verzekeren dat uniforme maatstaven worden toegepast bij de selectieprocedures voor ambtenaren van de Unie en in de beoordeling en bij de examenprocedures als bedoeld in de artikelen 45 en 45 bis van het Statuut.

2. De taak van het Bureau is:

- a) het organiseren van algemene vergelijkende onderzoeken, op verzoek van afzonderlijke instellingen;

[...]”

3. Besluit 2002/620

16. Artikel 2, lid 1, van besluit 2002/620/EG betreffende de oprichting van EPSO⁷ luidt als volgt:

„Het Bureau oefent de bevoegdheden uit die krachtens artikel 30, eerste alinea, van het Statuut en bijlage III bij het Statuut toekomen aan het tot aanstelling bevoegde gezag van de instellingen die dit besluit ondertekenen. Alleen in uitzonderlijke gevallen mogen de instellingen, met de toestemming van het Bureau, zelf vergelijkende onderzoeken organiseren wanneer zich zeer specifieke en gespecialiseerde behoeften voordoen.”

17. Artikel 4 van besluit 2002/620 bepaalt:

„Overeenkomstig artikel 91 bis van het Statuut, dienen verzoeken en klachten die betrekking hebben op de uitoefening van de krachtens artikel 2, leden 1 en 2, verleende bevoegdheden, bij het Bureau te worden ingediend. Beroepen op dit gebied worden tegen de Commissie gericht.”

III. Feiten en procedure

18. Op 13 maart 2014 heeft EPSO de Aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek EPSO/AD/276/14 bekendgemaakt, voor de vorming van een reserve voor de aanwerving van administrateurs (AD 5)⁸ (hierna: „aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek”).

19. Op 6 november 2014 heeft EPSO de Aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek EPSO/AD/294/14 bekendgemaakt, voor de vaststelling van een reservelijst van administrateurs (AD 6) op het gebied van gegevensbescherming voor de Europese Toezichthouder voor de gegevensbescherming⁹ (hierna: „aankondiging van vergelijkend onderzoek op het gebied van gegevensbescherming”).

20. In het inleidende deel van zowel de aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek als van de aankondiging van vergelijkend onderzoek op het gebied van gegevensbescherming (hierna gezamenlijk: „bestreden aankondigingen”) wordt vermeld dat de algemene bepalingen betreffende algemene vergelijkende onderzoeken (hierna: „algemene bepalingen”) ¹⁰ „integreerend onderdeel” uitmaken van de aankondiging.

21. EPSO heeft de algemene bepalingen in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. In het inleidende deel van de algemene bepalingen staat: „Deze algemene bepalingen zijn een integreerend onderdeel van de aankondiging van het vergelijkend onderzoek. Samen met de aankondiging vormen zij het bindende kader van de procedure voor het vergelijkend onderzoek.”

22. In een deel van de algemene bepalingen dat het opschrift „Talenkennis” draagt, staat dat „tenzij in de aankondiging van vergelijkend onderzoek anders is bepaald, [...] de keuze van de tweede taal normaliter beperkt [is] tot het Engels, het Frans of het Duits”, waarna redenen worden gegeven voor de beperking van de tweede taal. Dat deel van de algemene bepalingen verwijst voorts naar de op 15 mei 2013 door het college van administratiehoofden goedgekeurde „algemene richtsnoeren voor

⁷ Besluit van het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie, de Rekenkamer, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Ombudsman van 25 juli 2002 betreffende de oprichting van het Bureau voor personeelsselectie van de Europese Gemeenschappen (PB 2002, L 197, blz. 53).

⁸ PB 2014, C 74 A, blz. 4.

⁹ PB 2014, C 391 A, blz. 1.

¹⁰ PB 2014, C 60 A, blz. 1.

het gebruik van talen bij vergelijkende onderzoeken van EPSO” (hierna: „algemene richtsnoeren”). De algemene richtsnoeren zijn als bijlage bij de algemene bepalingen opgenomen en voorzien in een specifiekere rechtvaardigingsgrond voor de beperking van de keuze van de tweede taal tot het Engels, het Frans of het Duits.

23. In elk van de bestreden aankondigingen worden in onderdeel III, „Toelatingsvoorwaarden”, algemene voorwaarden en specifieke voorwaarden gesteld. De specifieke voorwaarden omvatten de kennis van twee talen: een grondige kennis van een van de officiële talen van de Europese Unie, de „hoofdtal” of „taal 1” genoemd, en een behoorlijke kennis van het Engels, het Frans of het Duits, de „tweede taal” of „taal 2” genoemd. Die taal moet een andere taal zijn dan taal 1.

24. Wat betreft de beperking van de keuze van de tweede talen, is in punt 2.3 van de aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek het volgende opgenomen:

„Overeenkomstig de uitspraak van het Hof van Justitie [van 27 november 2012, Italië/Commissie (C-566/10 P, EU:C:2012:752),] zijn de Europese instellingen verplicht redenen op te geven voor de beperking van het aantal officiële EU-talen dat als tweede taal kan worden gekozen voor dit vergelijkend onderzoek.

De selectie van talen die voor dit vergelijkend onderzoek als tweede taal kunnen worden gekozen, hangt samen met het belang van de dienst: het is noodzakelijk dat nieuwe collega’s onmiddellijk operationeel zijn en in hun dagelijks werk doeltreffend kunnen communiceren, anders zou het functioneren van de instellingen ernstig worden belemmerd.

Gezien de geschiedenis binnen de EU-instellingen wat betreft de talen die worden gebruikt voor de interne communicatie en ook gezien de behoeften op het gebied van externe communicatie en de behandeling van dossiers, zijn het Engels, het Frans en het Duits nog steeds de meest gebruikte talen. Daarnaast zijn het Engels, het Frans en het Duits de talen die het vaakst als tweede taal worden geleerd en gebruikt in de EU. Dit bevestigt de huidige praktijk in het onderwijs en de gangbare normen op de arbeidsmarkt en verwacht mag worden dat kandidaten voor functies bij de Europese Unie ten minste één van deze talen beheersen. Rekening houdend met het belang van de dienst en met de behoeften en capaciteiten van de kandidaten, ook gezien het specifieke vakgebied van deze vergelijkende onderzoeken, is het gewettigd om tests te organiseren in deze drie talen, om ervoor te zorgen dat de kandidaten, ongeacht hun hoofdtal, in ieder geval in een van deze drie officiële talen kunnen werken. Door de specifieke vaardigheden op deze manier te toetsen, kunnen de instellingen nagaan of kandidaten in staat zijn onmiddellijk te functioneren in een omgeving die nauw aansluit bij de dagelijkse werksituatie in de EU-instellingen.

Om dezelfde redenen worden ook de talen voor de communicatie tussen de kandidaten en de instellingen beperkt en dus ook de talen waarin de sollicitatiedossiers kunnen worden opgesteld. Dit biedt ook een betere garantie voor uniformiteit bij het vergelijken en controleren van de sollicitatiedossiers.

Om ervoor te zorgen dat alle kandidaten gelijk worden behandeld, moet iedereen, ook degenen wier eerste taal een van deze drie talen is, de test afleggen in zijn tweede taal, waarbij uit deze drie talen kan worden gekozen.

Dit doet geen afbreuk aan een eventuele latere taalopleiding om het vermogen te ontwikkelen om in een derde taal te werken, zoals beschreven in artikel 45, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie.”

25. Punt 2.3 van de aankondiging van vergelijkend onderzoek op het gebied van gegevensbescherming is in wezen in identieke bewoordingen opgesteld.

26. Beide bestreden aankondigingen beperken derhalve de taal die kandidaten kunnen gebruiken om met EPSO te communiceren en waarin de sollicitatiedossiers kunnen worden opgesteld tot de door elke kandidaat gekozen tweede taal: het Engels, het Frans of het Duits.

27. De bestreden aankondigingen bevatten ook regels betreffende de te gebruiken taal – de hoofdtaal of de tweede taal – voor elk van de toetsen en de oefeningen van de vergelijkende onderzoeken. Beide vergelijkende onderzoeken bestonden uit een aantal toetsen per computer en een aantal oefeningen die door middel van een assessment moesten worden beoordeeld. In de aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek is bepaald dat de kandidaten een van de examens per computer (de situatiebeoordelingstoets) en alle oefeningen van het assessment in de gekozen tweede taal moesten afleggen. In de aankondiging van vergelijkend onderzoek op het gebied van gegevensbescherming is bepaald dat de kandidaten alle oefeningen die niet met de computer waren gesteld, in de gekozen tweede taal moesten afleggen.

IV. Bestreden arrest en procedure bij het Hof

28. Op 23 mei 2014 heeft de Italiaanse Republiek bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van de aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek ingesteld (zaak T-353/14).

29. Op 15 januari 2015 heeft de Italiaanse Republiek voorts bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van de aankondiging van vergelijkend onderzoek op het gebied van gegevensbescherming (zaak T-17/15). De Republiek Litouwen is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Italiaanse Republiek.

30. Het Gerecht heeft zaken T-353/14 en T-17/15 voor het mondelinge gedeelte van de procedure alsook voor het arrest gevoegd.

31. In wezen kwam de Italiaanse Republiek met haar beroepen op tegen de wettigheid van twee onderdelen van de taalregeling zoals voorzien in de bestreden aankondigingen. Het eerste aspect hield verband met het feit dat de kandidaten alleen het Engels, het Frans of het Duits als tweede taal voor de vergelijkende onderzoeken konden kiezen. Het tweede aspect dat werd aangevochten betrof de beperking van de taal voor de communicatie tussen de kandidaten en EPSO tot deze drie talen.

32. In het arrest van 15 september 2016, Italië/Commissie (hierna: „bestreden arrest”)¹¹, heeft het Gerecht de bestreden aankondigingen nietig verklaard.

33. Met de onderhavige hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof het arrest van het Gerecht te vernietigen. De Commissie verzoekt het Hof, indien het van oordeel is dat de zaak in staat van wijzen is, het beroep in eerste aanleg te verwerpen, de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van eerste aanleg en van de hogere voorziening en vast te stellen dat de Republiek Litouwen haar eigen kosten draagt.

34. Ter onderbouwing van de hogere voorziening voert de Commissie vier middelen aan. Met het eerste middel wordt de ontvankelijkheid van de bij het Gerecht ingediende vorderingen betwist. Het tweede en het derde middel betreffen de wettigheid van de beperking in de bestreden aankondigingen van de keuze van de tweede taal tot het Engels, het Frans en het Duits. Het vierde middel betreft de beperking van de keuze van de taal voor de communicatie tussen de kandidaten en EPSO tot deze drie talen.

35. De Italiaanse Republiek verzoekt het Hof de hogere voorziening te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

¹¹ T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495.

36. Bij beschikking van de president van het Hof van 30 maart 2017 is het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de Italiaanse Republiek.

37. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek en de Commissie. Deze partijen hebben hun standpunten mondeling toegelicht ter terechtzitting van 25 april 2018.

V. Beoordeling

38. In deze conclusie zal ik elk van de door de Commissie aangevoerde middelen achtereenvolgens onderzoeken (respectievelijk de onderdelen A, B, C, en D). Dat zal mij ertoe brengen het Hof in overweging te geven de onderhavige hogere voorziening te verwerpen. Ik ben het niet noodzakelijkerwijs eens met alle overwegingen van het Gerecht, in het bijzonder niet met die betreffende het vierde middel. Ik ben het echter wel eens met de nietigverklaring van de bestreden aankondigingen door het Gerecht en dus met de algehele strekking van de zaak.

39. Gerechtig minimalisme is een deugd. Ik vraag me echter af in hoeverre die stelling nog opgaat in een situatie waarin de Grote kamer wederom, in een tijdsbestek van slechts enkele jaren, moet beslissen over de kwestie van de beperking van de keuze van de tweede taal in aankondigingen van vergelijkende onderzoeken. Er zijn ook ten minste een tiental soortgelijke zaken die ofwel nog bij het Gerecht aanhangig zijn, ofwel recentelijk door het Gerecht zijn beslecht¹², en die als terugkerend thema het bredere vraagstuk van het talenregime van de instellingen hebben.¹³ In dergelijke omstandigheden, mede gelet op het feit dat het om de levens, verwachtingen en loopbaan van mensen gaat, is het wellicht raadzaam om op zijn minst enige aanwijzingen te geven over wat de instellingen kunnen doen wanneer zij in het belang van de dienst beperkingen stellen aan het gebruik van werktalen (E).

A. Eerste middel: de ontvankelijkheid van het beroep bij het Gerecht

40. Het eerste middel van de Commissie bestaat uit vier onderdelen. In het eerste onderdeel van dit middel stelt de Commissie zich op het standpunt dat het Gerecht in de punten 45 tot en met 52 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de rechtsaard van de algemene bepalingen, omdat het Gerecht de bindende werking daarvan niet heeft onderkend.

41. Met het derde onderdeel van het eerste middel voert de Commissie bovendien aan dat het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te overwegen dat „de algemene bepalingen en de algemene richtsnoeren aldus moeten worden uitgelegd dat zij hoogstens mededelingen vormen in de zin van punt 91 van het arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie (C-566/10 P, EU:C:2012:752), waarin de criteria worden aangekondigd aan de hand waarvan EPSO de taalregeling zal kiezen van de vergelijkende onderzoeken die het moet organiseren”.

42. Met het vierde onderdeel van het eerste middel stelt de Commissie dat het Gerecht in de punten 65 tot en met 71 van het bestreden arrest, waarin het de rechtsaard van de bestreden aankondigingen heeft onderzocht, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. De Commissie stelt dat het Gerecht zijn motiveringsplicht niet is nagekomen, aangezien het niet heeft beoordeeld of de bestreden aankondigingen bevestigende handelingen betreffen.

¹² Aangehaald in voetnoten 58 en 59 infra.

¹³ Zie, afgezien van de zaken die worden aangehaald in de volgende delen van deze conclusie, de parallelle zaak Spanje/Parlement (C-377/16), die ook in behandeling is bij de Grote kamer en waarin vergelijkbare kwesties aan de orde worden gesteld. De verhelderende conclusie van mijn collega, advocaat-generaal Sharpston, in die zaak, waarvan ik de conceptversie heb kunnen lezen, is op dezelfde datum genomen als deze conclusie.

43. Ten slotte beroept de Commissie zich met het tweede onderdeel van het eerste middel op een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 7, lid 1, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut. Zij komt op tegen het oordeel van het Gerecht in de punten 53 tot en met 57 van het bestreden arrest, waarin het heeft overwogen dat dit artikel de mogelijkheid biedt om „EPSO de verantwoordelijkheid toe te vertrouwen voor het nemen van toepassingsmaatregelen van uniforme normen, maar niet die van het vaststellen van algemene en abstracte bindende normen”.

44. Mijs inziens werpen de verschillende onderdelen van het eerste middel in wezen twee kwesties op. De eerste kwestie betreft de rechtsaard van de algemene bepalingen (eerste en derde onderdeel) en van de bestreden aankondigingen (vierde onderdeel). De tweede kwestie betreft de vraag of EPSO de bevoegdheid had om de algemene bepalingen vast te stellen (tweede onderdeel).

45. Ik ben echter van mening dat het Hof niet op al deze onderdelen hoeft in te gaan om over het eerste middel te kunnen beslissen. De belangrijkste kwestie is het vierde onderdeel van dit middel, dat de rechtsaard van de bestreden aankondigingen betreft. Deze aankondigingen zijn naar mijn mening duidelijk op zichzelf bindend, ongeacht de rechtsaard van de algemene bepalingen (1). Indien het Hof wat betreft de rechtsaard van deze aankondigingen tot dezelfde conclusie komt, treffen de overige argumenten die de Commissie in haar eerste middel aanvoert, geen doel meer (2 en 3).

1. Vierde onderdeel van het eerste middel: de rechtsaard van de bestreden aankondigingen

46. De Commissie betoogt in haar hogere voorziening dat het Gerecht zijn motiveringsplicht heeft geschonden door niet te onderzoeken of de bestreden aankondigingen bevestigende handelingen vormden. De Commissie verwijt het Gerecht dat het de inhoud van de bestreden aankondigingen niet heeft vergeleken met de inhoud van de algemene bepalingen, die, wat de taalregeling betreft, identiek aan elkaar waren. Het Gerecht had daarbij moeten concluderen dat de bestreden aankondigingen louter handelingen waren ter bevestiging van handelingen met bindende werking, te weten de algemene bepalingen.

47. De bestreden aankondigingen zijn naar mijn mening duidelijk op zichzelf bindend.

48. In de eerste plaats lijkt het argument van de Commissie dat de bestreden aankondigingen geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengen uit tekstueel oogpunt in tegenspraak te zijn met de algemene bepalingen zelf, waarvan het inleidende deel luidt: „[d]eze algemene bepalingen zijn een integrerend onderdeel van de aankondiging van het vergelijkend onderzoek. *Samen met de aankondiging vormen zij het bindende kader* van de procedure voor het vergelijkend onderzoek” (cursivering van mij).

49. In de tweede plaats, en gelet op de werking van het stelsel, bestond de taalregeling voor elk vergelijkend onderzoek uit twee niveaus: een *algemeen* niveau, dat werd gevormd door de algemene bepalingen, en een *individueel* niveau, dat werd gevormd door elke aankondiging van een vergelijkend onderzoek. Daarom werd de taalregeling die in elk afzonderlijk geval gold bepaald door hetzij i) de relevante aankondiging van het vergelijkend onderzoek, hetzij ii) de relevante aankondiging van het vergelijkend onderzoek in combinatie met de algemene bepalingen.

50. De aankondigingen *maken* derhalve *altijd onderdeel uit* van de taalregels van een individueel vergelijkend onderzoek, hoe het stelsel ook wordt gelezen of uitgelegd. Een potentiële verzoeker¹⁴ die de wettigheid van de in een aankondiging van een vergelijkend onderzoek vermelde taalkeuze wilde aanvechten, moest – als bindende handeling – hetzij de aankondiging, hetzij de aankondiging en de algemene bepalingen samen aanvechten. Met andere woorden, indien een verzoeker de parameters van een *individueel* vergelijkend onderzoek had willen aanvechten, had hij niet kunnen opkomen tegen enkel de algemene bepalingen. De algemene bepalingen bepalen uitdrukkelijk dat de keuze van de tweede taal *normaliter* is beperkt tot het Engels, het Frans of het Duits, *tenzij in de aankondiging van vergelijkend onderzoek anders is bepaald* (cursivering van mij).

51. Aangezien elke aankondiging van vergelijkend onderzoek kon afwijken van de standaardkeuzes voor de tweede taal zoals was uiteengezet in de algemene bepalingen¹⁵, lijkt het me duidelijk dat de taalvereisten van elk afzonderlijk vergelijkend onderzoek pas als volledig gedefinieerd kunnen worden beschouwd wanneer de aankondiging van een vergelijkend onderzoek is bekendgemaakt. Dit wordt ook bevestigd door artikel 1, lid 1, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut, waarin staat wat er in de aankondigingen van een vergelijkend onderzoek moet worden vermeld. Volgens punt f) van deze bepaling vermelden de aankondigingen van een vergelijkend onderzoek „zo nodig de in verband met de bijzondere aard van het ambt vereiste talenkennis”.

52. Tot slot wil ik nog toevoegen dat het standpunt van de Commissie dat de bestreden aankondigingen handelingen zijn die louter de algemene bepalingen bevestigen, tot een aantal absurde resultaten zou leiden indien de conclusies die daaruit logischerwijs zouden volgen, onder ogen worden gezien.

53. Ten eerste zouden, praktisch gezien, individuele (niet-geprivilegieerde) verzoekers geen recht hebben om wat dan ook in een vergelijkend onderzoek aan te vechten. Enerzijds zou het voor hen vrij moeilijk of bijna onmogelijk zijn om aan te tonen dat de algemene bepalingen hen „rechtstreeks en individueel raken”, zoals artikel 263, vierde alinea, VWEU vereist. Anderzijds zouden zij ook de individuele aankondiging niet kunnen aanvechten, omdat deze slechts een „bevestiging” zou zijn. De bescherming van particulieren zou dus in feite tussen wal en schip vallen, waarbij een particulier niets kan aanvechten.

54. Ten tweede zou het in de meeste gevallen niet mogelijk zijn om de in artikel 263, zesde alinea, VWEU gestelde termijn van twee maanden voor het instellen van beroep tot nietigverklaring te halen, omdat ervan uit mag worden gegaan dat de meeste aankondigingen van vergelijkende onderzoeken na het verstrijken van deze termijn zullen worden bekendgemaakt. De problemen, zowel wat procesbevoegdheid als termijnen betreft, worden nog verergerd door het feit dat bij de publicatie van de algemene bepalingen nauwelijks van iemand kan worden verwacht dat hij weet of hij belangstelling heeft om deel te nemen aan een vergelijkend onderzoek dat maanden of zelfs jaren later wordt georganiseerd.

14 Benadrukt kan worden dat ik hiermee *elke* verzoeker bedoel, ongeacht of dat een natuurlijk persoon of een lidstaat is. Het lijkt erop dat in de argumenten van de Commissie impliciet van de aannahme wordt uitgegaan dat de Italiaanse Republiek, aangezien zij als lidstaat op grond van artikel 263, tweede alinea, VWEU een bevoorrecht beroepsrecht heeft en waarschijnlijk de mogelijkheid heeft om de algemene bepalingen rechtstreeks aan te vechten, dit had moeten doen en niet had moeten „wachten” totdat de algemene bepalingen door middel van een individuele aankondiging van vergelijkend onderzoek „in de praktijk zouden zijn gebracht”. Nogmaals, het volstaat te zeggen dat de Italiaanse Republiek ervoor heeft gekozen om niet de algemene bepalingen aan te vechten maar de individuele vergelijkende onderzoeken zoals uiteengezet in de individuele aankondigingen.

15 Dit geldt niet alleen voor vergelijkende onderzoeken met specifieke taalvereisten, zoals vergelijkende onderzoeken voor juristen-linguïsten, maar bijvoorbeeld ook voor vergelijkende onderzoeken voor specifieke EU-agentschappen met een beperkt aantal werktalen. Dit zou ook het geval kunnen zijn voor vergelijkende onderzoeken voor agentschappen of andere organen die gevestigd zijn in een lidstaat waarvan de officiële taal verschilt van de drie standaardtalen en wanneer kennis van die taal noodzakelijk is ter uitvoering van de taken van het agentschap of orgaan.

55. Ten derde zou de door de Commissie voorgestelde benadering ook volstrekt onvoorspelbaar zijn. De mogelijkheid om de algemene bepalingen aan te vechten zou afhangen van de door EPSO in elke volgende aankondiging van vergelijkend onderzoek geboden taalkeuze. Deze benadering zou er in feite op neerkomen dat een bepaalde aankondiging van vergelijkend onderzoek die de tweede taal beperkt tot het Engels, het Frans of het Duits, niet voor beroep vatbaar is, aangezien deze slechts een handeling zou zijn die de standaardregel van de algemene bepalingen bevestigt. Indien in een aankondiging van vergelijkend onderzoek daarentegen een andere keuze ten aanzien van de tweede taal zou worden vastgesteld, zou deze aankondiging wel voor beroep vatbaar zijn, aangezien zij dan niet als een bevestigende handeling zou worden beschouwd.¹⁶

56. Mijns inziens laten deze argumenten duidelijk zien dat elke individuele aankondiging van vergelijkend onderzoek een handeling is die op zichzelf voor beroep vatbaar is, ongeacht of de eisen inzake de tweede taal afwijken van het algemene stelsel waarin de algemene bepalingen voorzien. Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 70 van het bestreden arrest te oordelen dat „de bestreden aankondigingen handelingen vormen die bindende rechtsgevolgen hebben voor de taalregeling van de betrokken vergelijkende onderzoeken, zodat zij voor beroep vatbare handelingen vormen”.

57. Het vierde onderdeel van het eerste middel is derhalve ongegrond.

58. Zoals ik reeds in punt 45 van deze conclusie heb aangegeven, kunnen de argumenten die de Commissie in de andere onderdelen van het eerste middel naar voren heeft gebracht, in het licht van deze conclusie niet meer slagen: aangezien de individuele aankondigingen van vergelijkende onderzoeken hoe dan ook op zichzelf voor beroep vatbaar waren, zijn de rechtsaard van de algemene bepalingen, en de vraag of deze afzonderlijk voor beroep vatbaar waren, voor de onderhavige hogere voorziening niet meer van belang.

59. Ik geef het Hof derhalve in overweging dat de overige onderdelen van het eerste middel geen bespreking behoeven. Volledigheidshalve en om het Hof volledig bij te staan in de zaak wanneer het ten aanzien van de rechtsaard van de aankondigingen tot een ander oordeel zou komen, zal ik nu kort ingaan op de drie overige onderdelen van het eerste middel.

2. Eerste en derde onderdeel van het eerste middel: de rechtsaard van de algemene bepalingen

60. Met het eerste en derde onderdeel van het eerste middel stelt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de rechtsaard van de algemene bepalingen. De Commissie is van mening dat de algemene bepalingen bindende gevolgen tot stand hebben gebracht in die zin dat zij de voor de vergelijkende onderzoeken geldende taalregeling hebben vastgesteld, die door de aankondigingen van vergelijkend onderzoek slechts is bevestigd.

61. Ik ben het eens met het eerste deel van het standpunt van de Commissie, namelijk dat de algemene bepalingen een rechtshandeling vormen waartegen zelfstandig beroep kan worden ingesteld. In tegenstelling tot het tweede deel van het standpunt van de Commissie en om de redenen die in het vorige deel van deze conclusie zijn uiteengezet, sluit dat eerste standpunt naar mijn mening geenszins uit dat ook individuele aankondigingen van vergelijkend onderzoek vatbaar zijn voor beroep.

¹⁶ In dit verband zij erop gewezen, zonder daaruit voor de onderhavige zaak conclusies te trekken, dat EPSO lijkt te zijn afgestapt van de praktijk om de algemene bepalingen afzonderlijk bekend te maken en in elke aankondiging van vergelijkend onderzoek naar deze algemene bepalingen te verwijzen. De algemene bepalingen lijken nu systematisch als bijlage bij elke aankondiging van vergelijkend onderzoek te worden gevoegd. Zie bijvoorbeeld de aankondiging van vergelijkend onderzoek EPSO/AD/338/17 om een reservelijst op te stellen voor administrateurs (AD 5) (PB 2017, C 99 A, blz. 1), de aankondiging van vergelijkende onderzoeken EPSO/AD/354/17 om een reservelijst op te stellen voor juristen-linguïsten (AD 7) voor het Lets en EPSO/AD/355/17 om een reservelijst op te stellen voor juristen-linguïsten (AD 7) voor het Maltees (PB 2017, C 418 A, blz. 1), of de aankondiging van vergelijkend onderzoek EPSO/AD/356/18 om een reservelijst op te stellen voor administrateurs (AD 5) (PB 2018, C 88 A, blz. 1).

62. Gelet op de vaste rechtspraak van het Hof lijkt het erop dat de algemene bepalingen inderdaad geacht kunnen worden *bindende rechtsgevolgen* tot stand te brengen. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat als „voor beroep vatbare handelingen” in de zin van artikel 263 VWEU worden aangemerkt alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen.¹⁷ Om vast te stellen of de bestreden handeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept, moet worden gekeken naar de inhoud van die handeling en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld.¹⁸

63. Wat in de eerste plaats de bewoordingen betreft, worden de algemene bepalingen „bepalingen” genoemd, en niet aangeduid met de term „beginselen” of „kader” of een andere term die louter een aanbeveling aanduidt. De algemene bepalingen zijn ook vrij dwingend geformuleerd¹⁹ en gaan derhalve duidelijk verder dan loutere uitnodigingen of voorstellen. Wat in de tweede plaats de inhoud van de algemene bepalingen betreft, wordt in het inleidende deel uitdrukkelijk vermeld dat zij (samen met de aankondiging van vergelijkend onderzoek) „het bindende kader van de procedure voor het vergelijkend onderzoek” vormen.

64. In de derde plaats kan het bindende karakter van de algemene bepalingen op systeemniveau ook worden afgeleid uit het feit dat zij in de praktijk minstens ook verplichtingen aan EPSO zelf opleggen. Ingevolge de algemene bepalingen is EPSO – of, in voorkomend geval, een specifieke instelling die een vergelijkend onderzoek organiseert – immers *verplicht om de redenen op te geven* voor de afwijking van de standaardregeling ten aanzien van de keuze van de tweede taal waarin deze algemene bepalingen voorzien. Deze verplichting om in een specifieke aankondiging van vergelijkend onderzoek uitdrukkelijk van de algemene bepalingen af te wijken („opt-out”) teneinde een andere taalkeuze vast te stellen, betekent noodzakelijkerwijs dat de algemene bepalingen bindend zijn. Indien zij niet bindend waren zou er ook geen verplichting kunnen bestaan om redenen te geven voor de afwijking van de algemene bepalingen.

65. Bovendien valt niet te ontkennen dat deze institutionele dimensie, waarin het bindende karakter van de algemene bepalingen tot de verplichting leidt om elke afwijking van deze bepalingen te motiveren, een ruimere weerslag heeft. Door in de algemene bepalingen in een standaardregeling te voorzien heeft EPSO voor kandidaten gerechtvaardigde verwachtingen in het leven geroepen ten aanzien van de regels die niet alleen door kandidaten, maar ook door EPSO zelf moeten worden nageleefd. Een dergelijk instrument dat door instellingen of organen van de Europese Unie wordt vastgesteld, kan derhalve redelijkerwijs worden beschouwd als een (zelf)beperking van de toekomstige uitoefening van hun eigen beoordelingsbevoegdheid²⁰, waardoor de normatieve relevantie van een dergelijk document duidelijk wordt versterkt.

66. Kortom, de formulering en de inhoud van de algemene bepalingen, alsmede hun context en de bedoeling van EPSO bij het opstellen ervan, wijzen er allemaal op dat deze bepalingen, als zijnde de standaardregeling die voor alle vergelijkende onderzoeken zal worden toegepast, bindende rechtsgevolgen hebben, tenzij EPSO daarvan duidelijk en specifiek afwijkt, hetgeen in elk afzonderlijk geval moet worden gemotiveerd.

17 Zie meest recentelijk arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 Arrest van 20 februari 2018, België/Commissie (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 De algemene bepalingen bevestigen dat „tenzij in de aankondiging van vergelijkend onderzoek anders is bepaald, [...] de keuze van de tweede taal *normaliter* [is] beperkt tot het Engels, het Frans of het Duits” en adviseren vervolgens dat iedereen „bepaalde toetsen [moet] afleggen in zijn of haar tweede taal, waarbij uit deze drie talen kan worden gekozen” (cursivering van mij). De algemene richtsnoeren vermelden allereerst dat „voor het taalgebruik bij vergelijkende onderzoeken van EPSO [...] de onderstaande algemene regels [gelden]” en voegen daar even later aan toe dat „het assessment [...] uitsluitend [plaatsvindt] in de door de kandidaten opgegeven tweede taal: het Engels, het Frans of het Duits” (cursivering van mij).

20 Zie in het bijzonder arrest van 13 december 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67. Aan deze conclusie wordt geenszins afbreuk gedaan door het feit dat het instellen van een beroep tot nietigverklaring dat rechtstreeks en uitsluitend tegen de algemene bepalingen is gericht wat betreft procesbevoegdheid en termijnen problemen zou kunnen opleveren, zoals ik hiervoor in de punten 53 en 54 van deze conclusie heb gesteld. Op individueel niveau zou het voor een toekomstige kandidaat voor een toekomstig vergelijkend onderzoek immers nogal moeilijk zijn om te bewijzen dat hij rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de algemene bepalingen, zoals vereist door artikel 263, vierde alinea, VWEU, teneinde een dergelijk beroep in te kunnen stellen. Een lidstaat – zoals verzoeker in de onderhavige zaak – of een andere geprivilegieerde verzoeker hoeft een dergelijk belang echter niet te bewijzen.²¹

68. Zelfs indien het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de bindende rechtsgevolgen van de algemene bepalingen niet te erkennen, kunnen het eerste en het derde onderdeel van het eerste middel echter niet slagen. Aangezien het Gerecht geen blijkt heeft geven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de bestreden aankondigingen bindende rechtsgevolgen hadden en daardoor de rechterlijke toetsing ervan terecht mogelijk maakte, heeft het feit dat het niet ook de bindende rechtskracht van de algemene bepalingen heeft erkend, immers geen invloed gehad op het dictum van dat arrest.

3. Tweede onderdeel van het eerste middel: de bevoegdheden van EPSO

69. Met het tweede onderdeel van het eerste middel, ten slotte, voert de Commissie aan dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 7, lid 1, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut, waarin de bevoegdheden van EPSO zijn vastgesteld, voor zover het Gerecht heeft miskend dat EPSO de bevoegdheid heeft om „algemene en abstracte bindende normen” vast te stellen.

70. Nogmaals, ik acht het niet noodzakelijk dat het Hof dit onderdeel van het eerste middel behandelt. Aangezien de belangrijkste redenen voor het Gerecht om de bestreden aankondigingen nietig te verklaren van een andere aard waren, zie ik niet in hoe de betwisting van een terloopse opmerking van het Gerecht zou kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden arrest. Dit onderdeel van het eerste middel treft derhalve geen doel.

71. Ik wil er echter op wijzen dat, indien een dergelijk argument wel moet worden beoordeeld, een veel gedetailleerdere discussie nodig is om artikel 7, lid 1, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut correct uit te leggen en de rol van de algemene bepalingen in het licht van de bevoegdheden die door deze bepaling aan EPSO zijn toegekend, te beoordelen.

72. Artikel 7, lid 1, bepaalt dat EPSO is belast met het nemen van de nodige maatregelen om te verzekeren dat *uniforme maatstaven* worden toegepast bij de selectieprocedures voor ambtenaren van de Unie.

73. Als ik kijk naar de tekst en de context en logica ervan, ben ik het enerzijds niet eens met het enigszins verstrekkende en categorische oordeel van het Gerecht, in punt 56 van het bestreden arrest, dat artikel 7, lid 1, aan EPSO nooit de mogelijkheid biedt om „algemene en abstracte bindende normen” vast te stellen. Indien EPSO moet verzekeren dat bij de selectieprocedures, dat wil zeggen bij alle vergelijkende onderzoeken, uniforme maatstaven worden toegepast, betekent dit noodzakelijkerwijs dat EPSO ook de bevoegdheid moet hebben om algemene regels vast te stellen die bij toekomstige vergelijkende onderzoeken kunnen worden toegepast, zoals de Commissie terecht in haar schriftelijke opmerkingen heeft opgemerkt.

²¹ Zie bijvoorbeeld arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad (C-355/10, EU:C:2012:516, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals hierboven in voetnoot 14 al is aangegeven, kan dit feit echter niet worden omgedraaid om te suggereren dat de aankondigingen, doordat een lidstaat mogelijk al beroep had kunnen instellen tegen de algemene bepalingen, slechts „bevestigende handelingen” worden (maar dan waarschijnlijk alleen met betrekking tot die specifieke lidstaat?).

74. Aan de andere kant ben ik echter, anders dan de Commissie, van mening dat de *materiële* reikwijdte van de bevoegdheden die EPSO op grond van die bepaling heeft, veel minder duidelijk is. EPSO kan zeker „algemene en abstracte bindende normen” vaststellen – of, in de bewoordingen van artikel 7, lid 1, „uniforme maatstaven” – met betrekking tot de technische organisatie van vergelijkende onderzoeken, zoals een algemeen besluit over het soort toetsen of vragen die in de toekomst moeten worden gebruikt, het gebruik (of niet) van computers daarbij, de voor het afleggen van de toetsen toegestane tijd enzovoort.

75. Maar zou EPSO ook daadwerkelijk kunnen beslissen over de toekomst van het taalregime binnen de instellingen? Kan daadwerkelijk worden volgehouden dat de taalkeuze van vergelijkende onderzoeken, hetgeen ontegenzeggelijk gevolgen zal hebben voor de talen die later binnen de instellingen zullen worden gebruikt, slechts een technische of organisatorische regel is voor een selectieprocedure voor ambtenaren, die onder het begrip „uniforme maatstaf” valt in de zin van artikel 7, lid 1, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut?

76. Ik wil niet suggereren dat dit een doelbewuste keuze was, maar een dergelijke mogelijkheid zou gevaarlijk dicht in de buurt kunnen komen van een omzeiling van verordening nr. 1 en van artikel 342 VWEU, dat bepaalt dat de regeling van het taalgebruik door de instellingen van de Unie, onverminderd de bepalingen van het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie²², door de Raad met eenparigheid van stemmen wordt vastgesteld. Deze kwestie heeft ook een zeer sterke temporele dimensie. Zelfs een tijdelijke afwijking van de taalregeling die (correct) op vergelijkende onderzoeken moet worden toegepast, zal waarschijnlijk blijvende gevolgen hebben voor het toekomstige taalevenwicht binnen de instellingen. Het heden vormt de toekomst en de aldus vormgegeven toekomst zal spoedig de objectieve huidige taalbehoeften van de instellingen gaan bepalen.

77. Dus ook al zou zij die terloopse opmerking van het Gerecht aanvechten, dan zou ik nogal verbaasd zijn als de Commissie die belangrijke (constitutionele) kwestie echt in het kader van deze hogere voorziening zou willen aansnijden. Hoe het ook zij, ik geef het Hof in overweging dit onderdeel van het eerste middel af te doen met het oordeel dat het, gelet op de vorderingen van de Commissie in deze hogere voorziening, geen doel treft.

B. Tweede middel

78. Met het *eerste onderdeel* van het tweede middel stelt de Commissie dat het Gerecht in de punten 91 en 92 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 1 quinquies van het Ambtenarenstatuut. Volgens de Commissie heeft het Gerecht ten onrechte op basis van punt 102 van het arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie (hierna: „arrest Italië/Commissie I”),²³ bevestigd dat de beperking van de keuze van de tweede taal op zichzelf discriminatie op grond van taal vormde. De Commissie betoogt dat dat punt verwees naar de verplichting tot bekendmaking van de aankondigingen van de vergelijkende onderzoeken in het Publicatieblad in alle officiële talen. Volgens de Commissie heeft het Gerecht ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 92 van het bestreden arrest te oordelen dat artikel 1 quinquies van het Ambtenarenstatuut discriminatie op grond van taal verbiedt. De Commissie voert aan dat die bepaling onder bepaalde voorwaarden verschillen in behandeling toestaat.

79. Mijns inziens is dit onderdeel van het tweede middel ongegrond.

²² Artikel 64 van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

²³ C-566/10 P, EU:C:2012:752.

80. In de eerste plaats was de verwijzing van het Gerecht naar het arrest Italië/Commissie I in punt 91 van het bestreden arrest een bijkomende verwijzing ter afsluiting van een overweging en ingeleid met de woorden „zie hiertoe”. Dit citaat vormde duidelijk niet de basis voor het oordeel van het Gerecht in dat punt dat de beperking van de keuze van tweede talen discriminatie op grond van taal vormde. De redenen voor dat oordeel worden gegeven in de punten die voorafgaan aan de bestreden verwijzing in punt 91. Met dit betoog lijkt de Commissie wederom op te komen tegen een terloopse verwijzing in plaats van tegen de materiële redenen die tot het oordeel van het Gerecht hebben geleid.

81. In de tweede plaats volgt uit het oordeel in punt 92 van het bestreden arrest dat artikel 1 quinquies van het Ambtenarenstatuut discriminatie op grond van taal verbiedt, niet dat het Gerecht beoogd heeft uit te sluiten dat dergelijke discriminatie onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd kan worden. Het Gerecht overweegt in punt 88 van het bestreden arrest immers uitdrukkelijk dat artikel 1 quinquies beperkingen van het non-discriminatiebeginsel toestaat.

82. Ik ben daarom van mening dat het Gerecht er in punt 92 van het bestreden arrest eenvoudigweg aan herinnert dat het algemene beginsel van artikel 1 quinquies het verbod is van discriminatie op welke grond dan ook, onder andere taal. Wanneer echter het gehele onderdeel van de redenering van het Gerecht wordt gelezen, kan uit die opmerking niet worden afgeleid dat het Gerecht van oordeel was dat artikel 1 quinquies niet toestaat dat dergelijke discriminatie onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd kan zijn.

83. Met het *tweede onderdeel* van het tweede middel betoogt de Commissie dat de punten 98 tot en met 104 van het bestreden arrest een onjuiste motivering vormen, omdat het Gerecht niet heeft beoordeeld of de algemene bepalingen „mededelingen” of „andere maatregelen” in de zin van punt 91 van het arrest Italië/Commissie I waren. De Commissie stelt zich ook op het standpunt dat de motivering van het bestreden arrest ontoereikend is omdat het Gerecht alleen de rechtvaardigingsgrond van de keuze van tweede talen in de bestreden aankondigingen heeft beoordeeld, maar niet de rechtvaardigingsgrond daarvan zoals opgenomen in de algemene bepalingen.

84. Ik ben van mening dat dit onderdeel van het tweede middel eveneens ongegrond is.

85. Het is juist dat het Hof in punt 91 van het arrest Italië/Commissie I allereerst heeft opgemerkt dat de instellingen die bij de in die zaak aan de orde zijnde vergelijkende onderzoeken betrokken waren nooit interne regels als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 1 hadden vastgesteld. Het voegde daar vervolgens aan toe dat de Commissie ook geen „andere handelingen [had] aangevoerd, zoals *mededelingen* waarin criteria voor de beperking van de keuze van een taal als tweede taal voor deelneming aan de vergelijkende onderzoeken worden vastgesteld” (cursivering van mij). Ten slotte oordeelde het Hof dat de in die zaak bestreden aankondigingen van vergelijkend onderzoek „geen motivering [bevatten] die de keuze van de drie betrokken talen rechtvaardigt”. Deze laatste zin vormde in feite de kern van de redenering van het Hof, in die zin dat het in punt 90 van dat arrest had geoordeeld dat „de regels die de keuze van de tweede taal beperken, dienen te voorzien in duidelijke, objectieve en voorzienbare criteria, zodat de kandidaten lang genoeg op voorhand kunnen weten welke talenkennis is vereist, om zich zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden voor het vergelijkend onderzoek”.

86. Ik zie echter niet in hoe deze specifieke redenering van het Hof de gevolgen zou hebben die de Commissie haar klaarblijkelijk toeschrijft. Ik denk niet dat het Hof in punt 91 van het arrest Italië/Commissie I criteria uiteen heeft gezet aan de hand waarvan de rechtsaard van deze mededelingen zou moeten worden beoordeeld, en nog minder dat het heeft geoordeeld dat een dergelijke beoordeling in feite zou moeten worden uitgevoerd om te leiden tot hetgeen in punt 91 is overwogen. De verwijzing naar „andere handelingen zoals *mededelingen*” betekent naar mijn mening alleen maar dat de instelling dergelijke (generieke) handelingen (van welke aard dan ook) moet

vaststellen zodat de kandidaten op voorhand weten wat er van hen wordt verwacht. Het feit dat het Gerecht in het bestreden arrest niet heeft beoordeeld of de algemene bepalingen dergelijke mededelingen in de zin van het oordeel van het Hof in punt 91 vormden, leidt er derhalve geenszins toe dat de motivering van het Gerecht onjuist is.

87. De Commissie stelt ook dat het Gerecht de in de algemene bepalingen opgenomen rechtvaardigingsgrond van de keuze van tweede talen niet heeft beoordeeld. Voor zover dit argument, zoals de Commissie zelf lijkt te erkennen, niet samenvalt met de kwesties die betrekking hebben op en worden behandeld in het kader van haar eerste middel²⁴, volstaat het hier op te merken dat het Gerecht in het bestreden arrest niet alleen de rechtvaardigingsgrond in de bestreden aankondigingen, maar ook die in de algemene bepalingen (punt 115) en in de algemene richtsnoeren (punt 116) heeft beoordeeld.

88. Alle argumenten die door de Commissie in het tweede middel zijn aangevoerd, zijn derhalve ongegrond.

C. Derde middel

89. Het derde middel heeft betrekking op de wettigheid van de beperking van de keuze van de tweede taal van de vergelijkende onderzoeken tot het Engels, het Frans en het Duits. Het eerste onderdeel van dit middel houdt verband met de uitlegging van artikel 27 van het Ambtenarenstatuut en het precieze verband van die bepaling met artikel 28, aanhef en onder f), van dat statuut (1). Het tweede en het derde onderdeel gaan over de door het Gerecht gekozen parameters voor de toetsing van de wettigheid van de aankondigingen van vergelijkende onderzoeken en de intensiteit van de door het Gerecht uitgeoefende toetsing (2).

1. Eerste onderdeel van het derde middel: het verband tussen artikel 27 en artikel 28, aanhef en onder f), van het Ambtenarenstatuut – is taal een vakbekwaamheid?

90. Met het eerste onderdeel van het derde middel stelt de Commissie dat artikel 28, aanhef en onder f), van het Ambtenarenstatuut in punt 106 van het bestreden arrest verkeerd wordt uitgelegd. In dat punt heeft het Gerecht geoordeeld dat alleen de doelstelling dat kandidaten onmiddellijk operationeel zijn discriminatie op grond van taal kan rechtvaardigen. Daarentegen kan de doelstelling om ambtenaren aan te werven die uit een oogpunt van vakbekwaamheid, prestatievermogen en integriteit aan de hoogste eisen voldoen, dergelijke discriminatie naar het oordeel van het Gerecht niet rechtvaardigen. De reden hiervoor is dat deze kwaliteiten duidelijk onafhankelijk zijn van talenkennis.

91. De Commissie stelt dat talenkennis overeenkomstig artikel 28, aanhef en onder f), van het Ambtenarenstatuut, een van de voorwaarden is om bij de instellingen te worden aangesteld. Volgens de Commissie is dergelijke kennis dan ook onderdeel van de vereiste „vakbekwaamheid” in de zin van artikel 27 van het Ambtenarenstatuut.

92. Hoe het ook zij, vanuit een tekstueel oogpunt kan het begrip „ability” in de Engelse taalversie („vakbekwaamheid” in de Nederlandse), zoals dat wordt gebruikt in artikel 27, gedefinieerd worden als „possession of the means or skill to do something”²⁵ (beschikken over middelen of vaardigheid om iets te doen) of als „competence in doing something”²⁶ (competentie of bekwaamheid hebben om iets te doen). Het idee dat „vakbekwaamheid” verband houdt met „competentie” of met het beschikken over

²⁴ Aan de orde gesteld in de punten 46 tot en met 68 van deze conclusie.

²⁵ *Concise Oxford English Dictionary*, 11e druk, onder redactie van Soanes, C., en Stevenson, A., Oxford University Press, Oxford, 2004.

²⁶ Online *Merriam-Webster Dictionary* (te raadplegen via <https://www.merriam-webster.com>).

de vaardigheid om iets „te doen” komt ook terug in andere taalversies van het Ambtenarenstatuut, waarin de termen „compétence”²⁷ (in het Frans), „Befähigung”²⁸ (in het Duits), „competenza”²⁹ (in het Italiaans), „competencia”³⁰ (in het Spaans) of „způsobilost”³¹ (in het Tsjechisch) worden gebruikt.

93. De exacte betekenis van het in artikel 27 gebruikte begrip „vakbekwaamheid” kan ook systematisch worden beoordeeld, onder verwijzing naar artikel 28 van het Ambtenarenstatuut. In artikel 28 van het Ambtenarenstatuut worden de „voorwaarden” gesteld waaraan een ambtenaar moet voldoen om aangesteld te worden, waaronder, in punt f), de voorwaarde dat de kandidaat „blijk geeft van een grondige kennis van een van de talen van de Unie en van een voldoende kennis van een andere taal van de Unie voor zover dit voor de door hem te verrichten werkzaamheden noodzakelijk is”.

94. Artikel 28 bevat echter een combinatie van verschillende elementen. Sommige van deze elementen kunnen als „toelatingsvoorwaarden” worden gekwalificeerd, zoals de voorwaarde dat sprake moet zijn van een onderdaan van een van de lidstaten die zijn rechten als staatsburger bezit [punt a)], dat is voldaan aan de verplichtingen inzake de militaire dienstplicht [punt b)] en dat wordt voldaan aan de voor de uitoefening van de functie gestelde eisen van lichamelijke geschiktheid [punt e)]. Andere elementen lijken daarentegen voorwaarden te zijn die verband houden met de bekwaamheid of „competenties” van de ambtenaar, zoals het in zedelijk opzicht bieden van de waarborgen welke voor de uitoefening van de functie vereist zijn [punt c)] of het hebben voldaan bij een vergelijkend onderzoek op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken, van een examen of van beide [punt d)].

95. Gelet op deze combinatie van verschillende elementen denk ik dat er voor de discussie over de vraag of taal moet worden gekwalificeerd als „kennis” of „vakbekwaamheid” in de zin van artikel 27 van het Ambtenarenstatuut, niet of nauwelijks een duidelijke conclusie kan worden getrokken uit een dergelijk systematisch argument en het verband tussen de artikelen 27 en 28 van het Ambtenarenstatuut.

96. Bovendien kunnen uit punt 94 van het arrest Italië/Commissie I, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het aan de instellingen staat „om het legitieme doel dat beperking van het aantal talen van de vergelijkende onderzoeken rechtvaardigt, af te wegen tegen het doel, de kandidaten te vinden die uit het oogpunt van bekwaamheid aan de hoogste eisen voldoen”, geen duidelijke aanwijzingen worden afgeleid.³²

97. Ten slotte is het ook duidelijk dat de betekenis van het begrip „vakbekwaamheid” met betrekking tot talenkennis tot op zekere hoogte afhankelijk kan zijn van de context, met name in het licht van de geadverteerde betrekking. In bijvoorbeeld het geval van een functie van vertaler, tolk, of jurist-linguïst zou talenkennis gemakkelijker kunnen worden ingepast in het begrip „vakbekwaamheid” of „competentie” dan in het geval van andere, minder taalafhankelijke functies.³³

27 „Capacité reconnue en telle ou telle matière en raison de connaissances possédées et qui donne le droit d'en juger”: *Le petit Larousse illustré*, Larousse, Parijs, 2011.

28 „Das Befähigtsein; Eignung; Tauglichkeit; Begabung”: *Duden. Deutsches Universalwörterbuch*, 6e druk, Duden, Mannheim, Leipzig, Wenen, Zürich, 2006.

29 „L'essere competente”, waarna „competente” wordt gedefinieerd als „che ha la capacità, le qualità, le conoscenze, l'esperienza necessarie a fare bene qualcosa, a ben valutare, giudicare e sim.; esperto”: *Dizionario italiano Garzanti*, Garzanti Linguistica, Milaan, 2005.

30 „Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado”: *Diccionario de la lengua española*, 23e druk, Real Academia Española, Espasa Libros, Barcelona, 2014.

31 *Slovník spisovné češtiny*, 4e druk, Akademia, Praag, 2009, definieert „způsobilý” als „mající k něčemu potřebné schopnosti, předpoklady”.

32 Het lijkt mij dat met de in de Engelse taalversie van het arrest Italië/Commissie I in punt 94 gebruikte formulering „the most competent candidates”, gelet op de inhoud van de motivering, eigenlijk bedoeld wordt „the candidates having the highest standard of ability” (kandidaten die uit het oogpunt van bekwaamheid aan de hoogste eisen voldoen), omdat het Hof in andere taalversies van het arrest dezelfde bewoordingen gebruikt als in de respectieve taalversies van artikel 27 van het Ambtenarenstatuut (bijvoorbeeld, „ayant les plus hautes qualités de compétence” in de Franse versie van het arrest, of „dotati delle più alte qualità di competenza” in de Italiaanse versie; Italiaans was de proostaal).

33 Zie in dit verband arrest van 17 december 2015, Italië/Commissie (T-510/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:1001, punt 102).

98. Ik zou er persoonlijk niet veel moeite mee hebben om talenkennis op basis van de normale betekenis van de gebruikte woorden onder het begrip „vakbekwaamheid” in de zin van artikel 27 van het Ambtenarenstatuut te brengen.³⁴ Ik heb er meer moeite mee in te zien waarom zo’n bijkomstig punt van de redenering van het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest in de context van de onderhavige hogere voorziening van groot belang zou moeten zijn. Zelfs indien het Hof zou oordelen dat de ingevolge artikel 28, aanhef en onder f), vereiste talenkennis als „vakbekwaamheid” in de zin van artikel 27 van het Ambtenarenstatuut kan worden aangemerkt, zou dit mijns inziens nog altijd niet leiden tot vernietiging van het bestreden arrest.³⁵

99. De bestreden aankondigingen zijn immers hoofdzakelijk nietig verklaard wegens een ontoereikende rechtvaardigingsgrond van de beperking van de keuze van de tweede taal. Punt 106 van het bestreden arrest gaat echter niet over die kwestie. Het eerste onderdeel van het derde middel lijkt dan ook geen doel te treffen.

2. Tweede en derde onderdeel van het derde middel: de reikwijdte en intensiteit van de toetsing van de wettigheid van de aankondigingen van vergelijkend onderzoek

100. Met het tweede onderdeel van het derde middel komt de Commissie op tegen de door het Gerecht in de punten 107 tot en met 117 van het bestreden arrest gebruikte parameters of criteria om de wettigheid van de aankondigingen van vergelijkend onderzoek te toetsen. Volgens de Commissie is het arrest gebaseerd op een onjuiste uitlegging van de beoordelingsmarge die EPSO heeft bij de vaststelling van de vakbekwaamheidscriteria waaraan de kandidaten moeten voldoen. De Commissie wijst erop dat het Hof in punt 90 van het arrest Italië/Commissie I slechts heeft vereist dat „de regels die de keuze van de tweede taal beperken, dienen te voorzien in *duidelijke, objectieve en voorzienbare criteria*, zodat de kandidaten lang genoeg op voorhand kunnen weten welke talenkennis is vereist, om zich zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden voor het vergelijkend onderzoek” (cursivering van mij). Dit rechtvaardigt echter niet de vaststelling van het Gerecht in punt 152 van het bestreden arrest dat EPSO „specifieke en verifieerbare” elementen had moeten inbrengen.

101. Met het derde onderdeel van het derde middel komt de Commissie ook op tegen de intensiteit van de door het Gerecht in de punten 120 tot en met 144 van het bestreden arrest uitgevoerde toetsing. Zij is van mening dat het Gerecht zijn rechterlijke controlebevoegdheid heeft overschreden en in de plaats is getreden van de administratie toen het de door de Commissie overgelegde gegevens beoordeelde en tot het oordeel kwam dat deze gegevens de argumenten ter rechtvaardiging van de beperking van de tweede taal niet konden staven.

102. Met zowel het tweede als het derde onderdeel van het derde middel stelt de Commissie in wezen dat het Gerecht de grenzen van zijn rechterlijke controlebevoegdheid heeft overschreden en geen rekening heeft gehouden met de ruime beoordelingsmarge waarover EPSO beschikt wanneer het namens de instellingen de criteria van (taal)bekwaamheid vaststelt waaraan kandidaten moeten voldoen.

103. Ik ben het daar niet mee eens.

³⁴ Zelfs indien talenkennis als vakbekwaamheid kan worden aangemerkt die bij de aanstelling van de ambtenaar moet worden beoordeeld, is het natuurlijk geen bekwaamheid die *uitsluitend* op dat moment moet worden beoordeeld. Dit blijkt uit artikel 45, lid 2, van het Ambtenarenstatuut, dat bepaalt dat ambtenaren vóór hun eerste promotie moeten aantonen in staat te zijn in een derde taal te werken. Talenkennis is dus een vakbekwaamheid die verworven kan worden. Dit sluit op zichzelf echter niet uit dat talen in het kader van een vergelijkend onderzoek beoordeeld kunnen worden: zoals het Hof in punt 97 van het arrest Italië/Commissie I immers heeft overwogen, „staat het [...] aan de instellingen, *het legitieme doel dat beperking van het aantal talen van de vergelijkende onderzoeken rechtvaardigt*, af te wegen tegen de mogelijkheden voor de aangeworven ambtenaren om binnen de instellingen de talen leren die noodzakelijk zijn in het belang van de dienst” (cursivering van mij).

³⁵ Naar mijn mening is de cruciale vraag in verband met punt 106 van het arrest van het Gerecht eerder welke (objectieve en redelijke) gronden daadwerkelijk kunnen worden ingeroepen voor het opleggen van beperkingen aan talen in de aanwervingsprocedure, alsmede de systemische samenhang tussen artikel 27 en artikel 1 quinquies, lid 6, van het Ambtenarenstatuut. Deze kwesties worden in de onderhavige hogere voorziening echter niet aan de orde gesteld.

104. In de eerste plaats is de toetsing in eerste aanleg voor de rechterlijke instanties van de EU een volledige rechterlijke toetsing. Volgens vaste rechtspraak houdt het bij artikel 263 VWEU ingevoerde wettigheidstoezicht in dat de bevoegde rechterlijke instantie van de EU zowel in feite als in rechte toetst en onder andere het bewijs kan beoordelen.³⁶ Bijgevolg kunnen alle feiten die een instelling ter ondersteuning van haar besluit aanvoert, door het Gerecht worden beoordeeld.

105. Ook zijn de meeste redenen met betrekking tot de beperking van de tweede taal in de bestreden aankondigingen en in de algemene bepalingen, te weten de rechtvaardigingsgronden die EPSO ter ondersteuning van zijn besluit heeft gekozen en aangedragen, *feitelijke stellingen*.

106. Behalve naar andere gronden verwijzen de bestreden aankondigingen³⁷ naar de omstandigheid dat „gezien de geschiedenis binnen de EU-instellingen wat betreft de talen die worden gebruikt voor de interne communicatie en ook gezien de behoeften op het gebied van externe communicatie en de behandeling van dossiers, [...] het Engels, het Frans en het Duits nog steeds de meest gebruikte talen [zijn]”. Ze voegen hieraan toe dat dat de talen zijn „die het vaakst als tweede taal worden geleerd en gebruikt in de EU”. Door beperking van de talen die worden gebruikt in de testcentra, waar de specifieke vaardigheden worden getoetst, kunnen de instellingen volgens de aankondigingen „nagaan of kandidaten in staat zijn onmiddellijk te functioneren in een omgeving die nauw aansluit bij de dagelijkse werksituatie in de EU-instellingen”.

107. De algemene bepalingen en de algemene richtsnoeren die daarbij als bijlage zijn opgenomen, vermelden rechtvaardigingsgronden die daar sterk op lijken en eveneens van feitelijke aard zijn. De algemene richtsnoeren bevatten bovendien nog aanvullende elementen, zoals de omstandigheid dat traditioneel „vergaderingen met leden van de instellingen” in het Engels, het Frans en het Duits worden gehouden. Volgens deze richtsnoeren verloopt „de communicatie, intern en met de buitenwereld, [meestal in deze talen] [...], hetgeen] blijkt uit de statistische gegevens over de brontaal van de teksten die door de vertaaldiensten van de instellingen worden vertaald”. „[O]ok de aard van de toetsen”, zijnde „beoordelingsmethoden [...] die op competenties zijn gebaseerd”, rechtvaardigt deze taalkeuze. De algemene richtsnoeren bepalen ook dat mensen deze drie talen het vaakst leren, „omdat ze als het nuttigst worden beoordeeld”. Ten slotte baseren de richtsnoeren zich op statistieken waaruit volgt dat deze talen het vaakst door kandidaten als tweede taal werden gekozen in vergelijkende onderzoeken die in 2005 en in 2010 plaatsvonden.

108. Al deze verklaringen zijn door hun aard feitelijke stellingen die uiteraard voor rechterlijke toetsing vatbaar kunnen, en, indien zij als motivering voor een bepaald administratief besluit worden aangevoerd, moeten zijn, indien daartegen bij de rechterlijke instanties van de EU wordt opgekomen. Ik ben derhalve van mening dat het Gerecht zeker geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting toen het deze feitelijke stellingen, zoals opgenomen in de bestreden aankondigingen, de algemene bepalingen en algemene richtsnoeren, heeft beoordeeld.

109. Het Gerecht heeft om die reden ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting toen het het door de Commissie in de loop van de procedure in eerste aanleg ingebrachte nader bewijs, wederom in de vorm van feitelijke stellingen, heeft beoordeeld. Met deze nadere stellingen voerde de Commissie aan dat het Engels, het Frans en het Duits: (i) de drie belangrijkste talen in de beraadslagingen van de instellingen van de Unie zijn; (ii) de talen zijn waarin bijna alle documenten door haar directoraat-generaal Vertaling worden vertaald; (iii) de talen zijn die het meest worden

³⁶ Zie bijvoorbeeld arrest van 10 juli 2014, Telefónica en Telefónica de España/Commissie (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak); zie ook arresten van 8 december 2011, Chalkor/Commissie (C-386/10 P, EU:C:2011:815, punt 67), en 6 november 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punt 63).

³⁷ Zie punt 24 van de onderhavige conclusie voor de volledige tekst van de rechtvaardigingsgronden die in de aankondiging van het algemeen vergelijkend onderzoek zijn gegeven. Het overeenkomstige onderdeel van de aankondiging van vergelijkend onderzoek op het gebied van gegevensbescherming is in wezen in dezelfde bewoordingen gesteld.

gesproken door de ambtenaren en vertegenwoordigers; (iv) de talen zijn die in de lidstaten het vaakst als vreemde taal worden geleerd en gesproken. De beoordeling van dergelijke feitelijke stellingen in het licht van het door de partijen aangedragen bewijs is wederom precies wat de rechterlijke instanties van de EU in eerste aanleg geacht worden te doen.³⁸

110. Ik heb de indruk dat de Commissie in haar interpretatie van het begrip „beoordelingsmarge” twee verschillende kwesties door elkaar haalt: het feit dat een instelling vrij is om, binnen de grenzen van legaliteit, te kiezen wat ze wil, hoe ze dat wil doen, en welke redenen ze vervolgens publiekelijk wil aanvoeren ter motivering van dat besluit, betekent zeker niet dat, zodra die keuzes zijn gemaakt, deze redenen aan toetsing worden onttrokken.

111. Een (ruime) beoordelingsmarge houdt, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof, een zekere vrijheid in bij de beoordeling van de feiten en van de conclusies die uit die feiten kunnen worden getrokken, in het bijzonder wanneer die feiten van zeer politieke of technische aard zijn.³⁹ Zoals het Hof echter heeft bevestigd met betrekking tot een aantal materiële rechtsgebieden, zoals het mededingingsrecht⁴⁰, staatssteun⁴¹ of het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid⁴², verhindert het feit dat de administratie over een beoordelingsmarge beschikt, niet dat de feitelijke stellingen en verklaringen die bij het nemen van een besluit op die gebieden worden gedaan, aan een eventuele rechterlijke toetsing worden onderworpen, in het bijzonder aan de beoordeling of de feiten waarop het bestreden besluit is gebaseerd, juist zijn vastgesteld en een dergelijke conclusie kunnen dragen. Ten slotte zijn er nog andere gebieden, zoals vervoer⁴³ of landbouw⁴⁴, waar de erkende ruimere beoordelingsmarge inderdaad zou kunnen betekenen dat de intensiteit van de toetsing wellicht lager is. Op deze gebieden gaat de Unierechter enkel na of de uitoefening van deze beoordelingsmarge een kennelijke fout bevat of misbruik van bevoegdheid oplevert, dan wel of de instelling de grenzen van haar beoordelingsmarge duidelijk heeft overschreden. Maar zelfs in die gevallen is heroverweging geenszins uitgesloten.

112. Kortom, de beoordelingsmarge waarover de administratie in het onderhavige geval beschikte, omvatte zeker de keuze of en hoe het gebruik van de tweede taal bij vergelijkende onderzoeken mogelijk zou worden beperkt. Het omvatte eveneens de keuze van het soort argumenten dat met betrekking tot dat soort potentiële beperkingen moet worden aangevoerd.⁴⁵ Op het moment dat EPSO een bepaalde keuze van tweede talen heeft gemotiveerd op basis van een aantal feitelijke vaststellingen over hoe deze talen in Europa zijn en worden gebruikt, zowel binnen de instellingen als daarbuiten, zoals de in de aankondigingen genoemde vaststellingen, zijn de algemene bepalingen en de algemene richtsnoeren echter geheel toetsbaar door de EU-rechter. Bij de uitvoering van deze toetsing heeft het Gerecht op geen enkele wijze zijn eigen beoordeling in de plaats gesteld van die van de administratie: het heeft enkel de voor de beoordeling door de administratie aangedragen argumenten getoetst.

38 Zoals het Hof heeft overwogen in het arrest van 10 juli 2014, *Telefónica en Telefónica de España/Commissie* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak): „de rechter van de Unie [dient] het wettigheidstoezicht uit te oefenen op basis van de gegevens die de verzoeker ter onderbouwing van de aangevoerde middelen heeft overgelegd en kan [...] zich bij dat toezicht niet verlaten op de beoordelingsmarge waarover de Commissie inzake de beoordeling van deze gegevens beschikt, om af te zien van een grondig toezicht in rechte en in feite”.

39 Zie bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak *Rica Foods/Commissie* (C-40/03 P, EU:C:2005:93, punten 45-49).

40 Zie arrest van 15 februari 2005, *Commissie/Tetra Laval* (C-12/03 P, EU:C:2005:87, punt 39); zie ook arresten van 8 december 2011, *Chalkor/Commissie* (C-386/10 P, EU:C:2011:815, punt 54), en 10 juli 2014, *Telefónica en Telefónica de España/Commissie* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punt 54).

41 Bijvoorbeeld arrest van 8 mei 2003, *Italië en SIM 2 Multimedia/Commissie* (C-328/99 en C-399/00, EU:C:2003:252, punt 39).

42 Bijvoorbeeld arrest van 21 april 2015, *Anboubra/Raad* (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punten 41 en 45).

43 Bijvoorbeeld arrest van 16 april 1991, *Schiocchet/Commissie* (C-354/89, EU:C:1991:149, punt 14).

44 Zie bijvoorbeeld arrest van 22 november 2001, *Nederland/Raad* (C-301/97, EU:C:2001:621, punt 74 aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Er zij nogmaals aan herinnerd dat de eis van het Hof in de zaak *Italië/Commissie I* (reeds aangehaald, punt 85) was dat er duidelijke, objectieve en voorzienbare criteria moeten zijn die de kandidaten van tevoren kunnen kennen. Er is in het geheel niet aangegeven welke argumenten voor de vaststelling van deze criteria kunnen worden aangevoerd.

113. Ik wens te benadrukken dat dit niet noodzakelijkerwijs betekent dat ik het eens ben met alle overwegingen van het Gerecht in het kader van zijn grondige beoordeling van de door de Commissie aangevoerde argumenten. Dat is uiteindelijk ook niet noodzakelijk, omdat de beoordeling van de feiten immers de taak is van de rechter in eerste aanleg.⁴⁶ Ik ben het echter zeker eens met de algehele uitkomst van de zaak in de zin van de nietigverklaring van de bestreden aankondigingen.

114. Hieraan kan ten overvloede nog worden toegevoegd dat dezelfde uitkomst ook zou worden bereikt indien een minder intensieve toetsing zou worden verricht (quod non), zoals de Commissie voorstelt. Het is nu eenmaal zo dat de individuele stellingen van EPSO tezamen simpelweg verschillende kanten op wijzen. Ze zijn daarom inconsistent wat de precieze beperking van de tweede taal voor vergelijkende onderzoeken tot het Engels, het Frans en het Duits betreft, maar verwijzen op het niveau van feitelijke verklaringen steeds weer precies naar deze drie talen. Sommige van deze argumenten rechtvaardigen de keuze van een van deze talen (Engels), terwijl andere de keuze van meerdere talen, maar niet altijd dezelfde, rechtvaardigen.

115. Daarom ben ik van mening dat het Gerecht de grenzen van zijn bevoegdheid tot rechterlijke toetsing bij de beoordeling van de feitelijke stellingen aan de hand van het bewijsmateriaal dat is overgelegd tot staving ervan niet heeft overschreden. Het tweede en derde onderdeel van het derde middel zijn derhalve ongegrond.

D. Vierde middel: de beperking van de talen waarin kandidaten met EPSO kunnen communiceren – de verhouding tussen verordening nr. 1 en het Ambtenarenstatuut

116. Met het vierde middel betoogt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 2 van verordening nr. 1 met betrekking tot de vraag of de beperking van de talen waarin kandidaten met EPSO kunnen communiceren, discriminatie vormde. De Commissie is het niet eens met de uitlegging van het arrest Italië/Commissie I in de punten 183 tot en met 185 van het bestreden arrest. Meer in het bijzonder is de Commissie van mening dat het Gerecht uit de punten 68 en 69 van het arrest Italië/Commissie I niet had mogen afleiden dat verordening nr. 1 op kandidaten van toepassing is. Volgens de Commissie hadden die punten betrekking op de verplichting tot bekendmaking van aankondigingen van vergelijkend onderzoek in het Publicatieblad in alle officiële talen. In de onderhavige zaak zou artikel 1 quinquies van het Ambtenarenstatuut van toepassing zijn en bijgevolg als rechtsbasis dienen voor de beperking van de talen waarin kandidaten met EPSO kunnen communiceren.

117. Dit middel betreft derhalve in wezen de vraag of het Ambtenarenstatuut van toepassing is op kandidaten voor een vergelijkend onderzoek en indien dat het geval is, vanaf welk moment. Om deze vraag te beantwoorden moet echter eerst een meer algemene vraag worden gesteld: hoe verhoudt verordening nr. 1 zich tot het Ambtenarenstatuut?

118. In dit deel zal ik allereerst ingaan op de argumenten van partijen ten aanzien van de toepasselijkheid van de verordening en het Ambtenarenstatuut op kandidaten voor een vergelijkend onderzoek (1), waarna ik vervolgens zal uiteenzetten hoe de punten 68 en 69 van het arrest Italië/Commissie I mijns inziens moeten worden uitgelegd (2). Daarna zal ik ingaan op de werkingssfeer van het Ambtenarenstatuut (3) en voorstellen dat deze van toepassing is op kandidaten zodra zij zich voor een bepaald vergelijkend onderzoek hebben aangemeld (4). Toch blijft verordening nr. 1, als algemeen regelgevingskader inzake talen, een zekere rol spelen in het kader van vergelijkende

⁴⁶ Het is vaste rechtspraak van het Hof dat het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsook om de bewijselementen te beoordelen, aangezien de hogere voorziening alleen rechtsvragen kan betreffen. De beoordeling van deze feiten en bewijselementen levert dus, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag op die als zodanig in hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof. Zie bijvoorbeeld arresten van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punt 177), en 28 februari 2018, mobile.de/EUIPO (C-418/16 P, EU:C:2018:128, punt 65).

onderzoeken en ook daarna (5). Dit oordeel leidt tot de conclusie dat het vierde middel van de Commissie gegrond is. Aangezien dit de uitkomst van de zaak bij het Gerecht echter niet verandert, wil ik het Hof in overweging geven zijn motivering in de plaats te stellen van de motivering van het Gerecht (beperkt tot de reikwijdte van het vierde middel) (6).

1. Argumenten van partijen ten aanzien van de op kandidaten van toepassing zijnde regels

119. De Commissie heeft ter terechtzitting betoogd dat verordening nr. 1 en het Ambtenarenstatuut beide *tegelijk* van toepassing zijn vanaf het moment van bekendmaking van de aankondigingen van vergelijkend onderzoek in het Publicatieblad. Dit zou worden gerechtvaardigd door het feit dat enerzijds het Ambtenarenstatuut bepaalt dat aankondigingen van vergelijkend onderzoek in het Publicatieblad moeten worden bekendgemaakt, en anderzijds verordening nr. 1 bepaalt dat het Publicatieblad in (alle) officiële talen verschijnt. De Commissie heeft voorts echter aangevoerd dat verordening nr. 1 niet meer van toepassing is op een kandidaat vanaf het moment dat hij een sollicitatiedossier heeft ingediend; hij valt dan alleen nog onder het Ambtenarenstatuut.

120. De Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Spanje hebben daarentegen aangevoerd dat alleen verordening nr. 1 van toepassing is op vergelijkende onderzoeken. Het Ambtenarenstatuut zou pas op een later, door deze twee partijen niet nader aangeduid tijdstip, van toepassing worden, maar het zou in elk geval niet van toepassing zijn op kandidaten, die dus alleen onder verordening nr. 1 zouden vallen. Ik ga er dan ook logischerwijs van uit dat dit betekent dat de gehele selectieprocedure onder verordening nr. 1 zou moeten vallen en dat het Ambtenarenstatuut pas van toepassing wordt op het moment dat een ambtenaar in dienst treedt.

2. Arrest Italië/Commissie I

121. Gelet op de argumenten die de Commissie ter ondersteuning van dit middel heeft aangevoerd, is het allereerst van belang de betekenis en de reikwijdte van de overwegingen van het Hof in de punten 68 en 69 van het arrest Italië/Commissie I te verduidelijken. In punt 68 heeft het Hof geoordeeld dat er, bij gebreke van met name op grond van artikel 6 van verordening nr. 1 vastgestelde specifieke bepalingen, geen enkele tekst is „op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de betrekkingen tussen [de] instellingen en hun ambtenaren en personeelsleden volledig buiten de werkingssfeer van verordening nr. 1 vallen”. In punt 69 heeft het Hof daaraan toegevoegd: „Hetzelfde geldt a fortiori voor de betrekkingen tussen de instellingen en de kandidaten voor een extern vergelijkend onderzoek, die in beginsel ambtenaar noch personeelslid zijn”.

122. Om de betekenis en reikwijdte van deze overwegingen, en in het bijzonder van punt 69, te kunnen beoordelen, is het van belang ze te bezien in de context van het juiste gedeelte van de redenering van het Hof waarin ze zijn gedaan. In het arrest Italië/Commissie I heeft het Hof de verplichting met betrekking tot de *bekendmaking* van aankondigingen van vergelijkend onderzoek onderzocht, in de context van een zaak waarin de bestreden aankondigingen van vergelijkend onderzoek slechts volledig in de Engelse, de Franse en de Duitse versie van het Publicatieblad waren bekendgemaakt. De overweging van het Hof die betrekking had op de toepasselijkheid van verordening nr. 1 op kandidaten voor een extern vergelijkend onderzoek is derhalve gedaan in relatie tot de verplichting om aankondigingen van vergelijkend onderzoek bekend te maken, en niet in relatie tot de keuze van de tweede taal, die in een ander gedeelte van het arrest (punt 79 e.v.) aan de orde kwam.

123. Het beslissende argument met betrekking tot deze juridische kwestie werd naar mijn mening niet eens naar voren gebracht in punt 69 van het arrest, waaruit volgt dat kandidaten voor externe vergelijkende onderzoeken binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1 vallen. Het beslissende argument voor het oordeel van Hof ten aanzien van de verplichting om aankondigingen van vergelijkend onderzoek in het Publicatieblad bekend te maken (overeenkomstig artikel 1, lid 2, van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut) in alle officiële talen (zoals voorgeschreven in artikel 5 van verordening nr. 1) staat daarentegen in de punten 70 en 71 van het arrest.

124. Bijgevolg volgt uit het arrest Italië/Commissie I dat aankondigingen van vergelijkend onderzoek in alle officiële talen bekend moeten worden gemaakt. Het is ook vrij duidelijk dat verordening nr. 1 op dat moment, en in verband met de bekendmaking in het Publicatieblad, van toepassing is. Dit arrest heeft naar mijn mening echter geen antwoord gegeven op de vraag of kandidaten voor een vergelijkend onderzoek al dan niet onder het Ambtenarenstatuut vallen.

3. Is het Ambtenarenstatuut van toepassing op kandidaten?

125. Om de verhouding tussen verordening nr. 1 en het Ambtenarenstatuut te kunnen beoordelen, moet eerst de werkingssfeer van beide maatregelen worden onderzocht.

126. Het is vrij duidelijk dat verordening nr. 1 de algemene regeling vormt, die een algemene regeling voor het taalgebruik van de instellingen van de Europese Unie bevat. Tenzij en totdat uitdrukkelijk van deze regeling wordt afgeweken, blijft deze van toepassing.

127. De werkingssfeer van het Ambtenarenstatuut is daarentegen iets minder duidelijk.

128. Enerzijds is er artikel 1 van het Ambtenarenstatuut, dat, als het afzonderlijk wordt gelezen, een vrij eenvoudig antwoord zou kunnen geven. Het bepaalt dat het Ambtenarenstatuut „van toepassing [is] op de ambtenaren van de Unie”. Artikel 1 bis, lid 1, definieert op zijn beurt het begrip „ambtenaar van de Unie” als „hij die [...] in een vast ambt bij een der instellingen van de Unie is aangesteld”.

129. Anderzijds lijken andere bepalingen van het Ambtenarenstatuut en een aantal andere systematische overwegingen tot een andere, wellicht genuanceerdere, conclusie te leiden.

130. In de eerste plaats zijn er, zowel vanuit tekstueel als systematisch oogpunt, veel aanknopingspunten voor het oordeel dat het Ambtenarenstatuut *ratione materiae* van toepassing is op de aanwervingsprocedure. Het Ambtenarenstatuut bevat een (volledig) hoofdstuk met het opschrift „Aanwerving”, te weten hoofdstuk 1 van titel III, dat uit de artikelen 27 tot en met 34 bestaat. Dit hoofdstuk heeft niet alleen betrekking op de eindfase van het aanwervingsproces, te weten de administratieve procedure van *aanstelling* van een ambtenaar voor een specifieke functie binnen een instelling, maar het voorziet er in artikel 30 ook in dat voor ieder vergelijkend onderzoek door het tot aanstelling bevoegde gezag een *jury* wordt benoemd. Voorts heeft bijlage III bij het Ambtenarenstatuut het opschrift „Procedure voor een vergelijkend onderzoek” en bevat zij dienaangaande een uitgebreide reeks voorschriften. Deze voorschriften omvatten de aanwijzing van het gezag dat belast is met de vaststelling van de aankondiging van het vergelijkend onderzoek, de inhoud van de aankondiging van het vergelijkend onderzoek en de verplichting om vergelijkende onderzoeken aan te kondigen in het Publicatieblad (artikel 1); de verplichtingen die voor kandidaten gelden bij het indienen van een sollicitatie (artikel 2); de samenstelling van de jury (artikel 3); de door de jury te volgen procedure bij het opstellen van een lijst van geschikte kandidaten (artikel 5); enzovoorts.

131. In de tweede plaats lijkt het Ambtenarenstatuut ook in de context van beroepswegen van toepassing te zijn op kandidaten. Wat er ook zij van een dergelijk standpunt in het Ambtenarenstatuut zelf, kandidaten hebben het recht om bij de directeur van EPSO, als het tot aanstelling bevoegd gezag, een administratieve klacht in te dienen overeenkomstig het Ambtenarenstatuut.⁴⁷ Voorts hebben kandidaten ook het recht om ingevolge artikel 270 VWEU (op grond waarvan het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is uitspraak te doen „in elk geschil tussen de Unie en haar personeelsleden, binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld door het [Ambtenarenstatuut]” en artikel 91 van het Ambtenarenstatuut beroep in te stellen bij de rechterlijke instanties van de Europese Unie.⁴⁸ Voor zover deze klachten en beroepen ingevolge het Ambtenarenstatuut mogen worden ingediend en ingesteld door „iedere in het [Ambtenarenstatuut] bedoelde persoon”, lijkt het redelijk te concluderen dat kandidaten binnen de werkingssfeer van het Statuut vallen.

132. In de derde plaats, en dat is misschien nog belangrijker, bevestigt de rechtspraak van het Hof dat het Ambtenarenstatuut niet uitsluitend van toepassing is op ambtenaren van de Europese Unie, noch uitsluitend op de personeelsleden van de instellingen en andere organen. Wat bijvoorbeeld de bewoordingen „iedere in het [Ambtenarenstatuut] bedoelde persoon” in de zin van de artikelen 90 en 91 daarvan betreft, heeft het Hof overwogen dat op grond van deze bepalingen „als zodanig geen onderscheid kan worden gemaakt naargelang het beroep door een ambtenaar of door een andere in dat Statuut bedoelde persoon is ingesteld” en geconcludeerd dat „het Gerecht voor ambtenarenzaken dus *ratione personae* niet alleen bevoegd [is] om kennis te nemen van door ambtenaren ingestelde beroepen, maar eveneens van beroepen die zijn ingesteld door iedere andere in dat Statuut bedoelde persoon”.⁴⁹

133. In dezelfde geest, zij het inmiddels institutioneel achterhaald⁵⁰, is de rechtspraak van dit Hof inzake de bevoegdheid *ratione personae* van het Gerecht voor ambtenarenzaken nog steeds van belang voor zover daarin wordt bevestigd dat kandidaten voor een vergelijkend onderzoek bij het Gerecht beroep kunnen instellen op grond van artikel 270 VWEU en de artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut⁵¹, in samenhang gelezen, in plaats van op grond van meer algemene bepalingen zoals artikel 263 of artikel 268 VWEU.

134. Samengevat kan de vrij geïsoleerde bepaling uit artikel 1 van het Ambtenarenstatuut worden gesteld tegenover zwaarwegende intrasystemische argumenten die verwijzen naar andere bepalingen van hetzelfde Statuut met een andere strekking in combinatie met overwegingen die met de systematiek verband houden.

47 Zie punt 3.4.4.1 van de algemene bepalingen, waarin wordt verwezen naar artikel 90, lid 2, van het Ambtenarenstatuut, hoewel het erop lijkt dat dit samen moet worden gelezen met artikel 90 quater, aangezien EPSO een interinstitutioneel orgaan is waaraan verschillende instellingen de uitoefening hebben toevertrouwd van bepaalde aan het tot aanstelling bevoegde gezag toegekende bevoegdheden in de zin van artikel 2, lid 2, van het Ambtenarenstatuut. Zie ook artikel 4 van besluit 2002/620, dat bepaalt dat verzoeken en klachten die betrekking hebben op de uitoefening van de aan EPSO verleende bevoegdheden overeenkomstig artikel 91 bis van het Ambtenarenstatuut bij EPSO moeten worden ingediend. Ik ben van mening dat de precieze verwijzing niet artikel 91 bis, maar artikel 90 quater moet zijn, voor zover artikel 90 quater verwijst naar „verzoeken en klachten” en artikel 91 bis naar „beroepen” (bij de rechterlijke instanties van de EU).

48 Zie punt 3.4.4.2 van de algemene bepalingen. Zie voor een recenter vergelijkend onderzoek punt 4.3.2 van bijlage II bij de aankondiging van algemeen vergelijkend onderzoek 2018.

49 Arrest van 10 september 2015, Heroverweging Missir Mamachi di Lusignano/Commissie (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punt 33). In die zaak verwees het Hof naar artikel 73, lid 2, onder a), van het Ambtenarenstatuut, waarin de „nakomelingen” en de „bloedverwanten in opgaande lijn” van de ambtenaar uitdrukkelijk worden genoemd, ter rechtvaardiging van de bevoegdheid *ratione personae* van het Gerecht voor ambtenarenzaken in een beroep betreffende de vraag of de vader en de kinderen van een overleden ambtenaar recht hadden op een door artikel 73 van het Ambtenarenstatuut gewaarborgde uitkering. Zie ook arrest van 16 mei 2013, de Pretis Cagnodo en Trampuz de Pretis Cagnodo/Commissie (F-104/10, EU:F:2013:64, punt 51).

50 Verordening (EU, Euratom) 2016/1192 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 betreffende de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen in geschillen tussen de Europese Unie en haar personeelsleden (PB 2016, L 200, blz. 137).

51 In het arrest van 10 september 2015, Heroverweging Missir Mamachi di Lusignano/Commissie (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punt 30), heeft het Hof overwogen dat de artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut uitvoering geven aan artikel 270 VWEU.

135. Tegen een dergelijke achtergrond kan ik niet anders dan concluderen dat het Ambtenarenstatuut van toepassing is op kandidaten voor een vergelijkend onderzoek, uiteraard voor zover het de bepalingen uit dat statuut betreft die materieel kunnen worden toegepast op de situatie van die kandidaten.

4. *Vanaf welk moment?*

136. Dit roept natuurlijk de vraag op wanneer het Ambtenarenstatuut precies van toepassing wordt op kandidaten voor een vergelijkend onderzoek. De logische „uitersten” worden gevormd door twee momenten in de tijd: enerzijds kan het Ambtenarenstatuut eigenlijk niet al vóór de bekendmaking van de aankondiging van het vergelijkend onderzoek van toepassing worden. Anderzijds moet het op zijn laatst van toepassing worden bij de benoeming van de ambtenaar overeenkomstig de bepalingen van het Ambtenarenstatuut.

137. Naar mijn mening is het sleutelmoment voor de mogelijke toepasselijkheid van de relevante bepalingen van het Ambtenarenstatuut het moment waarop de individuele kandidaat zich door eigen toedoen van het grote publiek onderscheidt en de sollicitatieprocedure start. Daarmee valt hij ook binnen de werkingssfeer van het Ambtenarenstatuut. Figuurlijk gezegd wordt iemand een kandidaat omdat hij zich van het grote publiek onderscheidt en de „tunnel” van het vergelijkend onderzoek aan de ene kant binnengaat, in de hoop dat hij de tunnel aan de andere kant als een aangestelde ambtenaar verlaat. Zoals ik in het voorgaande deel heb toegelicht, vermelden zowel het Ambtenarenstatuut als andere bepalingen van het Unierecht duidelijk dat zij ook van toepassing zijn op, en in, die „tunnel” die „de aanwervingsprocedure” wordt genoemd.

138. Iemand uit het grote publiek wordt een kandidaat op het moment dat hij een sollicitatie indient voor een specifiek vergelijkend onderzoek, waardoor hij duidelijk en ondubbelzinnig te kennen geeft voornemens te zijn aan dit vergelijkend onderzoek deel te nemen en als kandidaat wenst te worden behandeld. Een aanmelding wordt in beginsel geacht te zijn ingediend op het moment dat de kandidaat het heeft gevalideerd, omdat hij er vanaf dat moment geen wijzigingen meer in kan aanbrengen.⁵²

139. Afgezien van het feit dat dit het meest redelijke moment is, wordt dit standpunt voorts ondersteund door twee bepalingen van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut. Allereerst bepaalt artikel 2 van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut dat „de sollicitanten [...] een door het tot aanstelling bevoegde gezag vastgesteld formulier [dienen] in te vullen. Andere documenten of nadere inlichtingen kunnen van hen worden verlangd”. In deze bepaling wordt dus verwezen naar het formulier dat potentiële kandidaten moeten invullen om hun sollicitatie in te dienen. Ten tweede bepaalt artikel 4 van bijlage III bij het Ambtenarenstatuut dat „het tot aanstelling bevoegde gezag [...] een lijst op[stelt] van sollicitanten die voldoen aan de voorwaarden van artikel 28, sub a), b) en c), van het statuut en [...] deze lijst samen met de sollicitatiedossiers aan de voorzitter van de jury [zendt]”. Een kandidaat voor een vergelijkend onderzoek die reeds een sollicitatie heeft ingediend en gevalideerd (maar die nog niet door een jury is beoordeeld) kan derhalve inderdaad worden beschouwd als een „in het [Ambtenarenstatuut] bedoelde persoon” in de zin van de rechtspraak van dit Hof en bijgevolg als een persoon waarop het Ambtenarenstatuut van toepassing is.

140. De conclusie dat een kandidaat binnen de werkingssfeer van het Ambtenarenstatuut valt vanaf het moment dat hij zijn sollicitatie voor een specifiek vergelijkend onderzoek heeft ingediend en gevalideerd, lijkt ook redelijk wanneer rekening wordt gehouden met de daaropvolgende fases van de selectieprocedure, en, meer nog, met de talen die na de aanstelling van de kandidaat zullen worden gebruikt. Ik denk niet dat het veel zin heeft om de talen die gedurende de gehele selectieprocedure

⁵² Zie punt 2.1.6 van de algemene bepalingen. Zie voor een recenter vergelijkend onderzoek het deel „Hoe word ik geselecteerd?” van de aankondiging van het algemeen vergelijkend onderzoek 2018.

gebruikt kunnen worden, gescheiden te houden van de talen die later zullen worden gebruikt, nadat de kandidaat het vergelijkend onderzoek met succes heeft doorlopen.⁵³ Dit zou uiteraard alleen het geval zijn indien het ingevolge artikel 1 quinquies, lid 6, van het Ambtenarenstatuut (of, indien het zou worden gebruikt, door afwijking op grond van artikel 6 van verordening nr. 1) mogelijk is het gebruik van talen te beperken. Ervan uitgaande (maar zonder op enige wijze hierop vooruit te lopen) dat dit mogelijk is, hoe of wanneer anders zou de talenkennis van kandidaten dan moeten of zelfs kunnen worden getest?

5. Toepasselijkheid van verordening nr. 1 op kandidaten (en ambtenaren)

141. Voorgesteld is dat het Ambtenarenstatuut van toepassing wordt op kandidaten voor een vergelijkend onderzoek vanaf het moment dat zij aan een specifiek vergelijkend onderzoek deelnemen. Verordening nr. 1, die de algemene regeling vormt, is echter ook op deze kandidaten van toepassing.⁵⁴

142. Enerzijds zij eraan herinnerd dat verordening nr. 1 het algemene taalkader vaststelt⁵⁵ dat van toepassing is op de instellingen en hun betrekkingen met de lidstaten en de personen die onder de rechtsmacht van een lidstaat vallen. Artikel 2 van die verordening bepaalt dat stukken die aan een instelling worden gezonden, naar keuze van de afzender in een van de officiële talen worden gesteld en dat het antwoord in dezelfde taal wordt gesteld. Artikel 6 van verordening nr. 1 staat een beperkte mogelijkheid toe om van dit beginsel af te wijken, door te bepalen dat de instellingen de wijze van toepassing van de onderhavige regeling in hun reglement van orde kunnen vaststellen.⁵⁶

143. Anderzijds verbiedt artikel 1 quinquies, lid 1, van het Ambtenarenstatuut iedere vorm van discriminatie op grond van onder andere taal. Desalniettemin staat lid 6 van die bepaling een beperking ten aanzien van het non-discriminatiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel toe indien dat „op objectieve en redelijke wijze [is] gemotiveerd” en „[beantwoordt] aan legitieme doelstellingen van algemeen belang in het kader van het personeelsbeleid”.

144. Overeenkomstig het beginsel *lex specialis derogat legi generali* krijgen bijzondere bepalingen voorrang boven algemene regels in situaties die zij specifiek beogen te regelen.⁵⁷ Wanneer twee tegenstrijdige regels dezelfde situatie beogen te regelen, kan op grond van dat beginsel de regel worden gekozen die moet worden gehandhaafd, op basis van de werkingssfeer van elke regel. De bijzondere bepaling krijgt dus voorrang boven de algemene bepaling.

145. Wat de taalregeling betreft is verordening nr. 1 zonder twijfel de algemene bepaling, terwijl het Ambtenarenstatuut een specifiekere werkingssfeer heeft. Vanaf het moment dat het Ambtenarenstatuut op kandidaten van toepassing wordt, zou het dus in feite fungeren als een *lex specialis* die voorrang krijgt boven verordening nr. 1.

⁵³ Op tamelijk abstract en normatief niveau zou zeker kunnen worden gesuggereerd dat de taalregels voor een selectieprocedure gescheiden zijn en moeten zijn van de taalvereisten voor de latere uitoefening van de functie. In dat geval zou de keuze en de mogelijke rechtvaardigingsgrond voor die taalkeuze in het selectieproces ook worden losgekoppeld van de voorwaarden die later in de uitoefening van de betrokken functie van toepassing zijn.

⁵⁴ Zoals het Hof in punt 68 van het arrest Italië/Commissie I heeft geoordeeld, vallen de betrekkingen tussen de instellingen en de kandidaten voor een extern vergelijkend onderzoek niet „volledig buiten de werkingssfeer van verordening nr. 1”.

⁵⁵ Zie punt 126 van de onderhavige conclusie.

⁵⁶ Het Hof merkte in punt 67 van het arrest Italië/Commissie I op dat de instellingen geen gebruik hadden gemaakt van dit artikel. Dit werd ook bevestigd door de Commissie tijdens de mondelinge behandeling in deze zaak. In het algemeen lijkt dit juist, wellicht met gedeeltelijke uitzondering van artikel 14 van het reglement van orde van de Raad (PB 2009, L 325, blz. 36), dat lijkt te zijn vastgesteld op basis van artikel 6 van verordening nr. 1, zoals opgemerkt in de opmerkingen van het secretariaat-generaal van de Raad over het reglement van orde van de Raad, blz. 48 (beschikbaar op <http://www.consilium.europa.eu/media/29824/qc0415692enn.pdf>). Het Hof heeft deze bepaling van het reglement van orde van de Raad behandeld in zijn arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punten 200-204), maar heeft zich niet gebogen over de vraag of zij was vastgesteld overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld arresten van 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punt 57); 30 april 2014, Barclays Bank (C-280/13, EU:C:2014:279, punt 44), en 12 februari 2015, Parlement/Raad (C-48/14, EU:C:2015:91, punt 49).

146. Aangezien het Ambtenarenstatuut duidelijk bepaalt dat de bepalingen ervan van toepassing zijn op de aanwervingsprocedure, zal die specifieke taalregeling, op het moment dat iemand binnen de werkingssfeer ervan komt te vallen doordat hij ervoor kiest kandidaat te worden, op hem van toepassing worden ten behoeve van en binnen de reikwijdte van die aanwervingsprocedure.

147. Dit gezegd zijnde, wil ik twee afsluitende preciseringen toevoegen over de blijvende relevantie van verordening nr. 1 voor kandidaten voor een vergelijkend onderzoek, ondanks de toepasselijkheid van het Ambtenarenstatuut als *lex specialis*.

148. Ten eerste geldt dat de omstandigheid dat het Ambtenarenstatuut vanaf een bepaald moment een *lex specialis* wordt wat betreft de taal waarin kandidaten en instellingen met elkaar communiceren, aan twee kanten snijdt: enerzijds betekent het een afwijking die is toegestaan. Anderzijds blijft verordening nr. 1, zoals bij elke uitzondering of afwijking, nog altijd van belang als standaardkader of algemeen kader waarvan werd afgeweken. Verordening nr. 1 dient derhalve als maatstaf om na te gaan of de afwijking beperkt is gebleven tot hetgeen inderdaad noodzakelijk, evenredig en redelijk was.

149. Het feit dat het Ambtenarenstatuut, als *lex specialis*, het mogelijk maakt dat van verordening nr. 1 wordt afgeweken, betekent met andere woorden niet dat sprake is van een binaire keuze waarbij de toepassing van de bijzondere regel de toepassing van de algemene regel geheel uitsluit. De afwijking dient redelijk en evenredig te zijn. Om terug te keren naar de bovengenoemde metafoor van de „aanwervingstunnel”: bij het binnengaan van een (natuurlijk open) tunnel is het lichtniveau ook niet binair; het verandert niet abrupt van volledig verlicht naar totale duisternis. Er is eerder sprake van een geleidelijke verduistering, die met elke stap die verder in de tunnel wordt gezet, intenser wordt. Op gelijke wijze moet elke mogelijke afwijking van verordening nr. 1 op redelijke en evenredige wijze ten uitvoer worden gelegd. Zo nodig kan worden gestreefd naar een werkbare en geleidelijke vermindering van het aantal beschikbare talen, in plaats van een bipolaire sprong van 24 officiële talen naar bijvoorbeeld één enkele.

150. Ten tweede is vrij duidelijk dat artikel 2 van verordening nr. 1 van toepassing blijft op communicatie met de kandidaat die geen verband houdt met het vergelijkend onderzoek, en op communicatie van een ambtenaar of ander personeelslid van een instelling die buiten zijn ondergeschiktheidsrelatie valt. Het bestaan van een dergelijke relatie en de regels inzake communicatie in dat kader, of bij uitbreiding daarvan de regels inzake communicatie in de „tunnel” die tot deze status leidt, zijn immers de bepalende elementen van het soort communicatie dat de toepassing van de *lex specialis*-regel mogelijk maakt (en dus ook de werkingssfeer ervan afbakent).

151. Elke vorm van communicatie vóór dat moment (zoals in het geval van iemand die overweegt te solliciteren nadat een aankondiging van vergelijkend onderzoek is bekendgemaakt, maar vóóordat hij een sollicitatie indient en/of om nadere informatie verzoekt) of elke situatie daarna die geen verband houdt met die ondergeschiktheidsrelatie (zoals een ambtenaar die bij het Europees Parlement werkt en die een brief aan de Commissie schrijft in zijn persoonlijke hoedanigheid van burger van de Europese Unie), valt derhalve nog altijd geheel binnen de regels van verordening nr. 1.

6. Tussentijdse conclusie van het vierde middel

152. Ik ben van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich uitsluitend te concentreren op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2 van verordening nr. 1 en voorbij te gaan aan de systematische samenhang tussen het Ambtenarenstatuut en verordening nr. 1. Mijns inziens zijn de bestreden aankondigingen echter terecht nietig verklaard omdat EPSO de beperking van de tweede taal onvoldoende heeft gemotiveerd. Dat het Gerecht op dit punt blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting heeft derhalve geen invloed op het dictum van het bestreden arrest, zodat ik het Hof in overweging geef om ten aanzien van dit middel zijn motivering in de plaats te stellen van die van het Gerecht.

E. Afsluitende opmerkingen

153. De onderhavige zaak is er een in een ondertussen behoorlijk lange lijst van aanhangige en afgesloten zaken waarin (ten minste gedeeltelijk) dezelfde kwesties aan de orde zijn gesteld. Het Gerecht heeft onlangs een aantal arresten gewezen waarin aankondigingen van vergelijkend onderzoek nietig zijn verklaard om redenen die verband houden met taal.⁵⁸ Bovendien zijn er momenteel nog andere vergelijkbare zaken bij het Gerecht aanhangig.⁵⁹ Wat het Hof betreft, is dit de tweede keer na het arrest in de vrijwel gelijknamige zaak Italië/Commissie I⁶⁰ dat de Grote kamer wordt verzocht zich over in wezen dezelfde kwesties te buigen.⁶¹

154. Ondanks al deze zaken lijkt de kern van de kwestie helaas nog lang niet te zijn opgelost, ook niet nadat de kwesties uit de onderhavige hogere voorziening zijn behandeld. In het arrest Italië/Commissie I speelde (kort samengevat) het probleem dat voor de beperking van de talen in het vergelijkend onderzoek geen enkele reden was gegeven. Het probleem in de onderhavige zaak is, wederom eenvoudig gezegd, dat er te veel intern tegenstrijdige redenen zijn gegeven.

155. Een optimist die de juridische procedure als een progressief dialectisch proces van vallen en opstaan beschouwt, vindt misschien troost in het feit dat de volgende zaak wat het aantal redenen betreft vermoedelijk ergens in het midden zal uitkomen. De iets minder optimistische realist zal zich misschien zorgen maken om het feit dat de echte kernvragen, zoals welke redenen gegeven moeten worden en of een dergelijke beperking überhaupt is toegestaan, in geen van de zaken aan de orde is gesteld, ook niet in de onderhavige zaak. Een vreselijke cynicus zal wellicht proberen te suggereren dat het geen toeval is dat deze kernvragen in geen enkele zaak aan de orde zijn gesteld.

156. Intrigerend als de studie van de juridische procedure, de psychologie ervan, en de interinstitutionele politiek ook zijn, het echte probleem dat door deze zaken ontstaat, is mijns inziens de prijs die vanuit menselijk oogpunt wordt betaald: de verwachtingen, dromen en carrières van mensen die over de jaren heen in al deze zaken zijn betrokken. Bij gebrek aan een duidelijk antwoord op de vraag van de taalbeperkingen in het werk van de instellingen, en aangezien de manier waarop vergelijkende onderzoeken worden georganiseerd herhaaldelijk verandert, kan het lastig zijn om desgewenst een loopbaan bij een Europese instelling te plannen en voor te bereiden.

157. Het probleem dat vanuit menselijk oogpunt ontstaat, zou vrij snel nog groter kunnen worden als het rechterlijke beleid, wat de geboden beroepswegen betreft, zou omslaan van, om het maar eens onomwonden te zeggen, „dit was verkeerd maar vanwege het gerechtvaardigde vertrouwen zullen de resultaten niet nietig worden verklaard” in „dit was verkeerd en alles zal nietig worden verklaard, ook de individuele lijsten, aanstellingen en contracten”. Wat dat betreft deel ik volledig de door mijn collega, advocaat-generaal Sharpston, geuite zorgen in haar conclusie van de (parallele) zaak Spanje/Parlement, waarin ze het Hof in overweging geeft niet alleen de bestreden oproep tot het indienen van blijken van belangstelling nietig te verklaren, maar ook de op basis van die oproep vastgestelde database van mogelijke kandidaten.⁶² Dat standpunt is inderdaad legitiem: wanneer een instelling de arresten van het Hof blijft negeren, dan zijn er stringenter maatregelen vereist. Hieraan zou men kunnen toevoegen dat deze aanpak nog harder nodig zou zijn indien, puur hypothetisch

58 Arresten van 24 september 2015, Italië en Spanje/Commissie (T-124/13 en T-191/13, EU:T:2015:690), en 17 december 2015, Italië/Commissie (T-275/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:1000); Italië/Commissie (T-295/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:997), en Italië/Commissie (T-510/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:1001).

59 Dat zijn de zaken Italië/Commissie (T-313/15), Italië/Commissie (T-317/15), Spanje/Commissie (T-401/16), Italië/Commissie (T-437/16), Italië/Commissie (T-443/16), Calhau Correia de Paiva/Commissie (T-202/17) en Spanje/Commissie (T-704/17).

60 Hoewel de onderhavige zaak Commissie/Italië heet, is de zaak voor het Gerecht die tot het bestreden arrest heeft geleid, Italië/Commissie. In die zin zou de onderhavige zaak dus inderdaad „Italië/Commissie II” kunnen worden genoemd.

61 Samen met de parallele zaak Spanje/Parlement (C-377/16), reeds aangehaald in voetnoot 13.

62 Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in zaak C-377/16, Spanje/Parlement, punten 156-161, 163 en 164.

gesproken, een instelling zou proberen een verandering in het huidige stelsel te bewerkstelligen door in het heden bewust geen acht te slaan op het recht, teneinde een feitelijke verandering voor de toekomst teweeg te brengen, die dan als de nieuwe norm zou moeten worden geaccepteerd. *Ex injuria ius non oritur*.

158. Al deze overwegingen brengen mij ertoe het Hof in overweging te geven op zijn minst enige richtsnoeren te geven over de werkelijke kwestie die aan deze hogere voorziening ten grondslag ligt: is het mogelijk om de interne werktalen van de instellingen te beperken en zo ja, op welke manier? De afsluitende opmerkingen van deze conclusie formuleren in dit verband enkele suggesties.

159. Om te beginnen denk ik dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de externe en de interne (werk)taal (of -talen) van een instelling.

160. Met „interne” werktalen bedoel ik de talen die worden gebruikt voor mondelinge en schriftelijke communicatie die niet geacht wordt de interne sfeer van een instelling te verlaten (of, naargelang van het geval, van twee of meer instellingen, bijvoorbeeld in het kader van interinstitutionele bijeenkomsten of schriftelijke discussies). Met interne of interinstitutionele bijeenkomsten of vergelijkbare evenementen bedoel ik voorts enkel die bijeenkomsten of evenementen waarbij geen leden van het algemene publiek aanwezig zijn. Hierdoor worden hoorzittingen of sessies in het Europees Parlement of openbare terechtzittingen bij het Gerecht of dit Hof uitgesloten, omdat deze naar hun aard „extern” zijn.

161. Met „externe” werktalen bedoel ik de talen die gebruikt worden voor elke vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie met personen die niet verbonden zijn aan de instellingen, waaronder ambtenaren of andere personeelsleden van de instellingen voor zover zij op persoonlijke titel schriftelijk of mondeling met een instelling communiceren.⁶³

162. Voor *externe* communicatie moeten de huidige regels inzake meertaligheid onverkort van toepassing blijven, zonder compromissen of afwijkingen. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, vindt de Europese Unie het belangrijk dat de meertaligheid in stand wordt gehouden, zoals blijkt uit artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest.⁶⁴ De uit deze bepalingen voortvloeiende verplichting voor de Europese Unie om haar taalkundige verscheidenheid te eerbiedigen, bewijst het grote belang van meertaligheid als een van de grondwaarden van de Europese Unie. Het is juist dat de verplichting tot meertaligheid niet absoluut en onbeperkt is, aangezien er geen beginsel van Unierecht bestaat „dat elke burger kan eisen dat alles wat zijn belangen zou kunnen raken, onder alle omstandigheden in zijn eigen taal wordt gesteld”.⁶⁵ De kern van die verplichting kan naar mijn mening echter niet worden aangetast. Die kern omvat in het bijzonder alle bindende handelingen die ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen in een lidstaat ten uitvoer moeten worden gelegd⁶⁶, alsmede niet-bindende documenten voor zover deze direct of indirect verplichtingen aan particulieren opleggen.⁶⁷

163. De verplichting tot eerbiediging van meertaligheid is overeenkomstig artikel 41, lid 4, van het Handvest, artikel 20, lid 2, onder d), en artikel 24 VWEU en artikel 2 van verordening nr. 1 strikt genomen ook van toepassing wanneer een particulier de instellingen aanschrijft of op een andere wijze aanspreekt, hetgeen op zijn beurt het recht scheidt om een antwoord te ontvangen in dezelfde taal als die welke door die particulier wordt gebruikt.

63 Zoals hierboven in punt 151 is besproken.

64 Arrest van 5 mei 2015, Spanje/Raad (C-147/13, EU:C:2015:299, punt 42).

65 Arrest van 9 september 2003, Kik/BHIM (C-361/01 P, EU:C:2003:434, punt 82).

66 Zie arrest van 11 december 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, punten 37-38); zie ook arrest van 12 juli 2012, Pimix (C-146/11, EU:C:2012:450, punt 33).

67 Zie arrest van 12 mei 2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, punt 34).

164. Met betrekking tot *interne* communicatie zou de keuze van de beschikbare talen en meer in het algemeen de binnen en tussen de instellingen geldende taalvoorschriften daarentegen flexibeler moeten zijn. Deze flexibiliteit en de mogelijkheid van beperkingen zouden niet noodzakelijkerwijs voortvloeien uit budgettaire overwegingen⁶⁸, maar veeleer uit de noodzaak van een redelijke interne institutionele operabiliteit. Dat is een geldige reden die naar mijn mening ingevolge artikel 1 quinquies, lid 6, van het Ambtenarenstatuut kan worden ingeroepen en objectief kan worden gerechtvaardigd indien zij op redelijke en evenredige wijze wordt toegepast, zoals het Hof in punt 88 van het arrest Italië/Commissie I heeft voorgeschreven.

165. Een dergelijke keuze heeft immers naar haar aard een discretionair en politiek karakter, en wel in twee opzichten: in ieder geval wat betreft de vraag of en hoe die keuze moet worden gemaakt, maar ook, wanneer die keuze eenmaal is gemaakt, wat betreft de vraag welke redenen precies moeten worden aangevoerd om dit te rechtvaardigen. Derhalve zouden de instellingen wat beide aspecten betreft een ruime beoordelingsmarge hebben. In dat specifieke opzicht wil ik echter een tweeledige verduidelijking aanbrenge.

166. Ten eerste rijst de vraag of de rechtvaardigingsgrond van de taalregeling algemeen van aard moet zijn en voor alle gevallen moet gelden, of juist individueel van aard moet zijn en in elk afzonderlijk geval moet worden bepaald? De Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Spanje hebben de noodzaak benadrukt om elke vorm van discriminatie op grond van taal op individuele basis te rechtvaardigen, niet alleen in het kader van ieder vergelijkend onderzoek maar zo nodig voor elke in te vullen functie.

167. Het lijkt mij echter dat voorspelbaarheid en de mogelijkheid voor kandidaten om zich op vergelijkende onderzoeken voor te bereiden, eerder voor een meer algemeen beleid pleit. Er zij nogmaals aan herinnerd dat het Hof in punt 90 van het arrest Italië/Commissie I heeft opgemerkt dat „de regels die de keuze van de tweede taal beperken, dienen te voorzien in duidelijke, objectieve en voorzienbare criteria, zodat de kandidaten lang genoeg op voorhand kunnen weten welke talenkennis is vereist, om zich zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden voor het vergelijkend onderzoek”.

168. Ik ben er niet helemaal zeker van hoe aan dat vereiste zal worden voldaan indien EPSO – of, naargelang het geval, een afzonderlijk tot aanstelling bevoegd gezag – elk individueel geval opnieuw en van de grond af aan moet rechtvaardigen. Dat arrest vereist daarentegen dat wordt voorzien in een gestructureerd antwoord op basis waarvan kandidaten op voorhand kunnen weten welke taalregeling waarschijnlijk in de toekomst van toepassing zal zijn, niet alleen in de nabije toekomst, maar ook op de middellange termijn. Ten slotte zou het opnieuw rechtvaardigen van elk individueel geval (zonder dat er echt sprake is van onderscheidende factoren) slechts leiden tot een formalistische herhaling van dezelfde rechtvaardigingsgrond, wat er in de praktijk hoogstwaarschijnlijk op neerkomt dat de algemene bepalingen in elke individuele aankondiging gewoon worden gekopieerd, zonder dat een daadwerkelijke *individuele* rechtvaardigingsgrond wordt gegeven.

169. Vanuit dit oogpunt lijkt mij een gecombineerde aanpak met een reeks algemene richtsnoeren waarvan in individuele gevallen kan worden afgeweken wanneer dat in dat specifieke geval gerechtvaardigd is, een aanvaardbare manier om de taalregeling voor vergelijkende onderzoeken vast te stellen.⁶⁹

⁶⁸ Zoals de Italiaanse Republiek tijdens de mondelinge behandeling immers met juistheid heeft gesteld, kunnen budgettaire overwegingen geen rechtvaardigingsgrond voor discriminatie vormen: zie bijvoorbeeld arrest van 1 maart 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶⁹ Zonder, zoals ik nogmaals wil benadrukken, vooruit te lopen op de vraag of EPSO de bevoegdheid heeft om dergelijke algemene bepalingen vast te stellen, hetgeen in de punten 69-77 van de onderhavige conclusie uitdrukkelijk open is gelaten.

170. Ten tweede rijst de vraag of de rechtvaardigingsgrond van de taalregeling gericht moet zijn op het verleden en feitelijk van aard moet zijn, of juist prospectief en normatief van aard moet zijn? Dit lijkt precies de belangrijkste vraag van de onderhavige zaak te zijn: wat voor rechtvaardigingsgrond moet worden gegeven om de (tweede) talen waaruit de kandidaten voor een vergelijkend onderzoek kunnen kiezen, te beperken? Die kernvraag wordt slechts zeer zijdelings aangeroerd in de context van het tweede en derde onderdeel van het derde middel en zit verborgen in de kwestie van de beperkingen en de intensiteit van de toetsing door het Gerecht: *wat* moest het Gerecht toetsen en *hoe* moest het deze toetsing verrichten?

171. Echter, juist door deze belangrijke vraag te stellen, wordt duidelijk wat het verschil is in ideeën en verwachtingen over wat het betekent om over een beoordelingsmarge te beschikken. EPSO – of de instellingen die in de raad van bestuur van EPSO zijn vertegenwoordigd – wilde blijkbaar een bepaalde (politieke) keuze maken ten aanzien van de talen die voor de interne werking van de instellingen zouden moeten worden gebruikt, door een aantal talen te kiezen waarvan het redelijkerwijze meende dat deze voor de interne werking geschikt zouden zijn. Dat is een normatieve, prospectieve of op de toekomst gerichte keuze. Maar omdat het erop lijkt dat een dergelijke keuze niet openlijk kon worden gemaakt (of de instellingen daarover in ieder geval om welke reden dan ook geen openlijk standpunt wilden innemen), zijn de daadwerkelijk naar voren gebrachte argumenten voor die keuze op het verleden gerichte stellingen over (onder meer statistische) feiten en bepaalde gebruiken en praktijken binnen de instellingen.

172. Uiteraard leidt dit tot een discrepantie tussen de door EPSO aangevoerde (feitelijke, op het verleden gerichte) redenen ter rechtvaardiging van de taalkeuze en de (normatieve, op de toekomst gerichte) redenen die uit die keuze naar voren komen. Deze discrepantie kwam duidelijk naar voren tijdens de mondelinge behandeling, waarbij sommige argumenten die door de Commissie naar voren werden gebracht een duidelijke „Back to the Future IV”-cirkelredenering bevatten: een zekere perceptie van het verleden moet voor altijd de toekomst bepalen; dit is het vereiste verleden en heden, omdat dit de gewenste toekomst is, en aangezien het verleden niet kan worden veranderd, kan de toekomst ook niet worden veranderd.

173. Om herhaling van een dergelijk verschijnsel in Italië/Commissie III te voorkomen, moet EPSO – en bijgevolg de instellingen die in het bestuur van EPSO zijn vertegenwoordigd – derhalve een duidelijke keuze maken op welke wijze het wat taalkeuze betreft te werk wenst te gaan en hoe het mogelijke beperkingen wil rechtvaardigen: ofwel door middel van feitelijke, op het verleden gerichte rechtvaardigingsgronden, ofwel door middel van normatieve, op de toekomst gerichte rechtvaardigingsgronden. Verwacht kan worden dat feitelijke, op het verleden en heden gebaseerde beweringen opnieuw aan een volledige rechterlijke toetsing worden onderworpen. Daarentegen zullen normatieve, op de toekomst gerichte keuzes ten aanzien van de talenregeling van de instellingen misschien in mindere mate aan rechterlijke toetsing worden onderworpen, op voorwaarde dat zij verenigbaar blijven met het geldige rechtskader, omdat zij waarschijnlijk van politieke aard zijn. Bovenal dienen de betrokken instellingen, wanneer die keuze eenmaal is gemaakt, open en coherent te blijven ten aanzien van de onderliggende rechtvaardigingsgronden.

174. Ten slotte, wat de uiteindelijke taalkeuze ook moge zijn, er zijn naar mijn mening nog twee beperkingen aan de manier waarop een dergelijke keuze in de praktijk moet worden gerealiseerd wanneer zij wordt omgezet in een procedureel kader.

175. In de eerste plaats dient de keuze van de beschikbare talen voor de kandidaten duidelijk, objectief en voorzienbaar te zijn, zoals het Hof in punt 90 van het arrest Italië/Commissie I heeft geëist. Als iemand een loopbaan bij de Europese instellingen overweegt, moet hij zich kunnen voorbereiden op toekomstige vergelijkende onderzoeken. Dit vereist noodzakelijkerwijs een zekere mate van stabiliteit: de talen waaruit een kandidaat kan kiezen, mogen niet elk jaar veranderen. Een flexibele benadering,

waarbij de vereiste talen relatief vaak aan de opgaven van de kandidaten zelf zouden kunnen worden aangepast, zou nauwelijks voldoen aan de vereiste voorspelbaarheid, hetgeen in de woorden van het Hof betekent dat „kandidaten lang genoeg op voorhand kunnen weten welke talenkennis is vereist, om zich zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden voor het vergelijkend onderzoek”.

176. In de tweede plaats moet, ongeacht de gemaakte keuze, worden gegarandeerd dat de vergelijkende onderzoeken zo neutraal en gelijk mogelijk verlopen. Helder gesteld: als niet iedereen even goed kan worden behandeld (dat wil zeggen dat iedereen in de talen van zijn of haar keuze getest kan worden), dan dient iedereen even slecht te worden behandeld (hetgeen betekent dat iedereen met dezelfde beperking moet concurreren). Praktisch gezien kan ik ten minste twee voorbeelden noemen van de toepassing van deze regel.

177. Indien er meer dan één taal als tweede taal beschikbaar is waarin het beslissende gedeelte van de vergelijkende onderzoeken in de praktijk blijkt plaats te vinden, dient (voor zover mogelijk) allereerst te worden gegarandeerd dat alle kandidaten verplicht een andere taal dan hun moedertaal als die tweede taal kiezen. Kandidaten mogen niet worden bevoordeeld ten opzichte van degenen wier moedertaal niet tot de geselecteerde talen behoort, door hun moedertaal uit strategisch oogpunt tot hun tweede taal uit te roepen.

178. Voorts moeten alle kandidaten, volgens dezelfde logica, verplicht worden om op gelijke voet met EPSO te communiceren, hetgeen onder meer moet gelden voor het invullen van het sollicitatieformulier en het indienen van relevante documenten. In dit verband dient elke vorm van indirect voordeel te worden vermeden. Indien bijvoorbeeld niet alle officiële talen beschikbaar zijn voor de indiening van sollicitatieformulieren of andere documenten bij, en communicatie met, EPSO, en voor andere communicatie in de daaropvolgende selectieprocedure, dan zouden kandidaten wier moedertaal een van de beschikbare talen is, deze taal niet mogen gebruiken. Zo zouden zij wederom geen indirect voordeel hebben door de mogelijkheid om documenten die relevant en cruciaal zijn voor de selectieprocedure, in hun moedertaal in te dienen.

179. Kortom, ongeacht de keuze die wordt gemaakt, moet het systeem dus zo worden ingericht dat het feit dat een bepaalde taal wordt aangeboden bij de selectieprocedure geen direct of indirect voordeel kan bieden aan degenen die die taal als moedertaal hebben (en dus in verreweg de meeste gevallen de onderdanen van een bepaalde lidstaat).

VI. Conclusie

180. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„– De hogere voorziening wordt afgewezen;

- de Europese Commissie draagt haar eigen kosten en die van de Italiaanse Republiek;
- het Koninkrijk Spanje en de Republiek Litouwen dragen hun eigen kosten.”