



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 5 februari 2015\*

”Fördragsbrott — Artikel 45 FEUF — Förordning (EU) nr 492/2011 — Fri rörlighet för arbetstagare —  
Rätt att söka anställning — Lokal offentlig tjänst — Språkkunskaper — Bevismedel”

I mål C-317/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 2 juli 2014,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J. Enegren och D. Martin, båda i egenskap av ombud, med  
delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Konungariket Belgien**, företrädd av L. Van den Broeck, J. Van Holm och M. Jacobs, samtliga i  
egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden S. Rodin samt domarna A. Borg Barthet och M. Berger  
(referent),

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till  
avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: franska.

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, s. 1) genom att kräva att de som ansöker om en tjänst vid lokala enheter i de franskspråkiga eller tyskspråkiga regionerna, som inte har utbildningsbevis eller intyg som visar att de har fullgjort sina studier i det aktuella språket, ska erhålla ett intyg utfärdat av uttagningsnämnden vid den federala myndigheten för anställda och organisation (SELOR) efter att ha genomgått det prov som anordnats av detta organ, som enda bevis på att de har de språkkunskaper som krävs för att få tillträde till sådana tjänster.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 2 Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), som avsågs i den formella underrättelse och det motiverade yttrande som framställdes av kommissionen i förevarande fall, upphävdes och ersattes med förordning nr 492/2011 med verkan från och med den 16 juni 2011, det vill säga efter det att den frist som angavs i det motiverade yttrandet hade löpt ut. Artikel 3.1 i förordning nr 492/2011 har likväl samma lydelse som artikel 3 i förordning nr 1612/68. I förstnämnda artikel föreskrivs följande:

”Enligt denna förordning ska de regler som gäller enligt lagar och andra författningar i en medlemsstat eller en medlemsstats administrativa praxis inte gälla

- a) när de inskränker rätten för utländska medborgare att ansöka om och erbjuda anställning, eller rätten för utländska medborgare att påbörja och fullfölja anställning, eller gör dessa till föremål för villkor som inte gäller för deras egna medborgare, eller
- b) när reglernas uteslutande eller huvudsakliga syfte eller effekt, även om de gäller oavsett nationalitet, är att utesluta utländska medborgare i andra medlemsstater från den erbjudna anställningen.

Första stycket gäller inte i fråga om särskilda språkkunskaper som krävs på grund av den lediga tjänstens natur.”

#### *Belgisk rätt*

- 3 I grundlagen fastställs fyra språkregioner, det vill säga fyra olika delar inom landet där enhetliga regler om språkanvändningen gäller i bland annat administrativa frågor. Det rör sig om den franskspråkiga regionen, den nederländskspråkiga regionen, den tyskspråkiga regionen och den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel.
- 4 I bestämmelserna i kapitel III i de omarbetade lagarna om språkanvändning i administrativa frågor av den 18 juli 1966 (*Moniteur belge* av den 2 augusti 1966, s. 7799, nedan kallade de omarbetade lagarna), vilka senare ändrats, behandlas bland annat språkanvändning vid de lokala enheterna. De sistnämnda definieras i artiklarna 1.2 och 9 som fysiska och juridiska personer som har ansvaret för en offentlig tjänst eller som enligt lag eller av myndigheter har anförtrotts ett uppdrag av allmänintresse vars verksamhet är begränsad till en kommun.

- 5 Avdelning II i de omarbetade lagarna avser deras tillämpning i de franskspråkiga, nederländskspråkiga och tyskspråkiga regionerna. I detta hänseende föreskrivs följande i artikel 15.1:

”Vid de lokala enheter som upprättats i de franskspråkiga, nederländskspråkiga och tyskspråkiga regionerna får ingen utses för en uppgift eller utnämnas till en tjänst om vederbörande inte kan språket i regionen.

Prov för tillträde och utnämning ska göras på samma språk.

Sökanden får endast delta i provet om det av de utbildningsbevis eller studieintyg som krävs framgår att vederbörande har följt undervisningen på ovannämnda språk. Om ett sådant utbildningsbevis eller intyg saknas ska språkkunskaperna först styrkas genom ett prov.

Om uppdraget ges eller tjänsten tillsätts utan tillträdesprov, ska den språkliga förmåga som krävs styrkas med de bevis som för detta ändamål föreskrivs i tredje stycket.”

- 6 I kapitel VI i de omarbetade lagarna, som rör särskilda bestämmelser, finns artikel 53 som, vid tidpunkten då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut, hade följande lydelse:

”Det är endast den ständiga sekreteraren för rekrytering som är behörig att utfärda intyg om sådana språkkunskaper som krävs enligt lagen av den 2 augusti 1963.”

- 7 Det framgår av de handlingar som har getts in till domstolen att den ständiga sekreteraren för rekrytering har ersatts av SELOR, som är det enda organ som är behörigt att utfärda de aktuella intygen för sökande som klarat de prov som anordnas av detta organ i Bryssel.

### **Det administrativa förfarandet**

- 8 Den 22 mars 2010 sände kommissionen en formell underrättelse till Konungariket Belgien i vilken den angav att det i belgisk lagstiftning föreskrivna kravet på ett visst bevis för språkkunskaper, såsom en förutsättning för att få tillträde till tjänster som ska tillsättas vid lokala enheter i de franskspråkiga, nederländskspråkiga eller tyskspråkiga regionerna, utgör diskriminering som är förbjuden enligt artikel 45 FEUF och förordning nr 1612/68.
- 9 Myndigheterna i den flamländska gemenskapen svarade i skrivelse av den 19 juli att de avsåg att bringa den flamländska lagstiftningen om offentliga arbetsgivares språkkrav i överrensstämmelse med unionsrätten.
- 10 Kommissionens tjänstemän begärde i skrivelse av den 8 november 2010 att Konungariket Belgien skulle översända ett förslag till lagändring samt en precis och utförlig tidsplan för antagande till kommissionen. Genom skrivelse av den 20 december 2010 översände myndigheterna i den flamländska gemenskapen ett preliminärt förslag till dekret som skulle antas i januari 2011.
- 11 Kommissionen, som inte fick något annat svar från Konungariket Belgien, sände den 20 maj 2011 ett motiverat yttrande till denna stat och anmodade den att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma yttrandet inom två månader efter mottagandet av detsamma.
- 12 Konungariket Belgien svarade i skrivelse av den 2 december 2011 i vilken det åter förklarade att det hade för avsikt att bringa den belgiska rätten i överrensstämmelse med unionsrätten. Denna stat hänvisade emellertid också till de svårigheter som språkanvändningen i administrativa frågor var förenad med, med hänsyn till att det fanns flera språkregioner och till de särdrag som hade samband med befogenhetsfördelningen mellan olika federala enheter.

- 13 Genom skrivelser av den 27 mars, den 13 juli och den 17 oktober 2012 begärde kommissionen att Konungariket Belgien skulle lämna ytterligare upplysningar om situationen i varje språkregion.
- 14 Som svar på nämnda begäran översände Konungariket Belgien till kommissionen ett förslag till genomförandebeslut från den flamländska gemenskapen samt ett preliminärt förslag till dekret och ett preliminärt förslag till genomförandebeslut från den franskspråkiga gemenskapen.
- 15 Senare översändes den flamländska gemenskapens genomförandebeslut till kommissionen. Dessutom tillställde den franskspråkiga gemenskapen kommissionen en kopia av dekretet av den 7 november 2013 om bevis på språkkunskaper som krävs enligt de omarbetade lagarna om språkanvändning i administrativa frågor. Dekretet skulle dock kompletteras med ett genomförandebeslut. Kommissionen fick inga upplysningar om den tyskspråkiga regionen.
- 16 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.
- 17 Konungariket Belgien underrättade domstolen i skrivelse av den 18 december 2014, som inkom till domstolen den 22 december 2014, om att den till kommissionen hade överlämnat det i punkt 15 i denna dom åsyftade beslutet från regeringen för den franskspråkiga gemenskapen av den 22 oktober 2014 om genomförande av dekretet av den 7 november 2013.

## **Prövning av talan**

### *Parternas argument*

- 18 Kommissionen har påpekat att medlemsstaterna, enligt artikel 3.1 i förordning nr 492/2011, får kräva att medborgare i andra medlemsstater har särskilda språkkunskaper på grund av den lediga tjänstens natur.
- 19 Kommissionen har emellertid understrukit att ett krav avseende språk, enligt domstolens praxis, ska tillämpas på ett proportionerligt och icke-diskriminerande sätt. Den har tillagt att domstolen i sin dom Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296) har slagit fast att så inte är fallet beträffande ett krav, som en arbetsgivare har ställt för deltagande i ett uttagningsprov, som innebär att sökandena kan styrka sina språkkunskaper endast med ett visst utbildningsbevis utfärdat i en enda provins i medlemsstaten.
- 20 Kommissionen anser att denna rättspraxis kan överföras på den belgiska lagstiftningen, i det att den kräver att en sökande, för att få delta i ett uttagningsprov, ska styrka sina språkkunskaper med ett visst utbildningsbevis som endast utfärdas i Belgien.
- 21 Konungariket Belgien har inte bestritt att talan är välgrundad, utan har endast uppgett att det lagstiftningsarbete fortskrider, som inletts för att bringa lagstiftningen i överensstämmelse med kommissionens anmärkning. Konungariket Belgien har härvid förklarat att den stora tidsåtgången beror på den komplexa strukturen i denna medlemsstat.

### *Domstolens bedömning*

- 22 Enligt domstolens fasta praxis har alla bestämmelser i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer till syfte att underlätta för medborgarna i medlemsstaterna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och att förhindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (se, bland annat, dom Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

- 23 Dessa bestämmelser, och särskilt artikel 45 FEUF, utgör således hinder för varje åtgärd som – även om den tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet – kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget (dom Las, EU:C:2013:239, punkt 20 och där angiven rättspraxis).
- 24 Enligt artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 492/2011 har medlemsstaterna visserligen rätt att fastställa villkor om särskilda språkkunskaper som krävs på grund av den lediga tjänstens natur.
- 25 Rätten att kräva att kunskaperna i ett språk motsvarar en viss nivå på grund av tjänstens natur får emellertid inte medföra någon inskränkning i den fria rörligheten för arbetstagare. De krav som följer av åtgärder som syftar till att genomföra nämnda rätt får inte på något sätt vara oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas och det sätt på vilket de tillämpas får inte vara diskriminerande i förhållande till medborgare i andra medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 19).
- 26 I förevarande fall kan det vara berättigat att av en sökande i ett uttagningsprov som anordnas för att tillsätta en tjänst vid en lokal enhet, det vill säga en enhet som har ansvaret för en offentlig tjänst eller som har anförtrotts ett uppdrag av allmänintresse inom en kommun, kräva att vederbörande har en kunskapsnivå i språket i den region inom vilken den aktuella kommunen finns som motsvarar den lediga tjänstens natur. Det kan nämligen antas att en anställning vid en sådan enhet kräver en förmåga att kommunicera med lokala myndigheter samt, i förekommande fall, med allmänheten.
- 27 I ett sådant fall kan innehavet av ett utbildningsbevis för ett avklarat språkprov utgöra ett kriterium som gör det möjligt att utvärdera de språkkunskaper som krävs (se, för ett liknande resonemang, dom Angonese, EU:C:2000:296, punkt 44).
- 28 Den omständigheten att det krävs, såsom enligt de omarbetade lagarna, att sökanden i ett uttagningsprov ska styrka sina språkkunskaper med en viss typ av intyg som endast utfärdas av ett belgiskt organ, som i detta syfte är ensamt om att anordna språkprov i Belgien, framstår emellertid, mot bakgrund av de krav som följer av den fria rörligheten för arbetstagare, som oproportionerligt i förhållande till det mål som eftersträvas.
- 29 Förstnämnda krav utesluter nämligen varje beaktande av den kunskapsnivå som ett utbildningsbevis som erhållits i en annan medlemsstat gör det möjligt att anta att dess innehavare besitter, med hänsyn till vad som i beviset intygas om studiernas art och varaktighet (se, för ett liknande resonemang, dom Angonese, EU:C:2000:296, punkt 44).
- 30 Även om kravet tillämpas utan åtskillnad på medborgare i landet och medborgare i andra medlemsstater, missgynnar det dessutom i realiteten de medborgare i andra medlemsstater som skulle vilja ansöka om en tjänst vid en lokal enhet i Belgien.
- 31 Kravet medför nämligen att berörda personer som bor i andra medlemsstater, det vill säga i huvudsak medborgare i dessa stater, är tvungna att bege sig till Belgien i det enda syftet att få sina kunskaper utvärderade i samband med ett prov som erfordras för utfärdande av det intyg som krävs för att de ska få ge in sin ansökan. De ytterligare kostnader som detta medför kan göra det svårare att få tillträde till de aktuella tjänsterna (se, för ett liknande resonemang, dom Angonese, EU:C:2000:296, punkterna 38 och 39).
- 32 Konungariket Belgien har inte hänvisat till något mål vars uppnående kan motivera dessa verkningar.
- 33 Såvitt avser Konungariket Belgiens förklaring att det har inletts ett lagstiftningsarbete för att bringa den omtvistade nationella lagstiftningen i överensstämmelse med kraven enligt unionsrätten, men att detta arbete måste följa långa och komplexa förfaranden till följd av strukturen i detta land, erinrar domstolen om att det följer av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser i sin

interna rättsordning, inte ens grundlagsbestämmelser, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter enligt unionsrätten (se, bland annat, dom kommissionen/Ungern, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 34 Det ska under alla omständigheter tilläggas att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom kommissionen/Förenade kungariket, C-640/13, EU:C:2014:2457, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 35 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen följande. Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och förordning nr 492/2011 genom att kräva att de som ansöker om en tjänst vid lokala enheter i de franskspråkiga eller tyskspråkiga regionerna, som inte har utbildningsbevis eller intyg som visar att de har fullgjort sina studier i det aktuella språket, ska styrka sina språkkunskaper med en viss typ av intyg som endast utfärdas av ett belgiskt officiellt organ efter ett prov som anordnats av detta organ i Belgien.

### Rättegångskostnader

- 36 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 FEUF och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen genom att kräva att de som ansöker om en tjänst vid lokala enheter i de franskspråkiga eller tyskspråkiga regionerna, som inte har utbildningsbevis eller intyg som visar att de har fullgjort sina studier i det aktuella språket, ska styrka sina språkkunskaper med en viss typ av intyg som endast utfärdas av ett belgiskt officiellt organ efter ett prov som anordnats av detta organ i Belgien.**
- 2) **Konungariket Belgien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter