CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. M. COLLINS
van 19 mei 2022 [1]

Zaak C-635/20 P

Europese Commissie
tegen
Italiaanse Republiek

Koninkrijk Spanje

„Hogere voorziening – Regeling van het taalgebruik – Aankondiging van algemene vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderzoekers en onderzoeksteamleiders – Talenkennis – Beperking van de keuze van de tweede taal van de vergelijkende onderzoeken tot het Engels, het Frans of het Duits – Verordening nr. 1 – Statuut – Discriminatie op grond van taal – Rechtvaardiging – Dienstbelang – Noodzaak dat nieuw aangeworven personeel onmiddellijk operationeel is”

I. Inleiding

1. Taal vormt een belangrijk onderdeel van de culturele en politieke identiteit van de burgers van de Unie, en de eerbied voor de verscheidenheid van taal in de Unie is verankerd in zowel het Verdrag betreffende de Europese Unie als het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. [2] Die eerbied wordt bekrachtigd door de aanwijzing van alle 24 officiële talen van de Europese Unie als de werktalen van haar instellingen. [3]

2. Talen faciliteren de communicatie tussen personen en stellen hen daardoor in staat om samen te werken. Omdat bij de huidige stand van zaken het gelijktijdige gebruik van alle 24 officiële talen die communicatie en samenwerking ernstig zou belemmeren, is het begrijpelijk dat de instellingen van de Unie ernaar streven ambtenaren aan te stellen die naast hun moedertaal een werkbare kennis van ten minste één voertaal hebben. De lijst van talen die op verschillende tijdstippen in de geschiedenis van Europa als voertaal voor dit werelddeel in zijn geheel of althans een groot deel daarvan, hadden kunnen worden beschouwd, is lang. Een taal kan de status van voertaal genieten in een bepaalde politieke en economische context, die uiteraard niet eeuwig duurt; het valt echter niet te ontkennen dat de perceptie van een taal als voertaal de status ervan verhoogt.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Artikel 3 VEU en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Voorts moet rekening worden gehouden met de ongeveer 60 regionale en minderheidstalen die worden gesproken op het grondgebied van de Europese Unie.

[3] Artikel 1 van verordening nr. 1 van de Raad van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 1958, 17, blz. 385), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 517/2013 van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1/58”).

3. Aangezien de Europese Unie al haar officiële talen op gelijke voet behandelt en de aanwijzing van een taal als voertaal voor een bepaald doel een onbetwist voordeel vormt voor kandidaten die deze beheersen, moet de desbetreffende keuze berusten op objectieve en redelijke gronden. In de rechtspraak van het Hof wordt erkend dat het belang van de dienst een dergelijke rechtvaardiging kan vormen, met inachtneming van twee voorwaarden. De gegeven rechtvaardiging moet verband houden met de taken die de aangeworven personen zullen moeten uitoefenen, en de bewijselementen die ter rechtvaardiging van de voorgestelde beperking worden aangevoerd, moeten materieel juist, betrouwbaar en samenhangend zijn. [4]

4. In de onderhavige zaak verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van 9 september 2020, Spanje en Italië/Commissie (T-401/16, niet gepubliceerd, EU:T:2020:409; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht een aankondiging van een algemeen vergelijkend onderzoek voor de aanwerving van administrateurs nietig heeft verklaard. [5] Met EPSO/AD/323/16 werd gezocht naar „Onderzoekers (AD 7) voor de volgende profielen: 1 – Onderzoekers: EU-uitgaven, corruptiebestrijding – 2 – Onderzoekers: douane en handel, tabak en namaakgoederen". Met EPSO/AD/324/16 werd gezocht naar „Onderzoekers (AD 9): teamleiders". Volgens de litigieuze aankondiging van EPSO [6] moeten de kandidaten aan de volgende specifieke voorwaarden betreffende hun talenkennis voldoen:

– Taal 1: tenminste niveau C1 in een van de 24 officiële talen van de EU;

– Taal 2: tenminste niveau B2 in het Engels, het Frans of het Duits; dit moet een andere taal zijn dan taal 1. [7]

5. De litigieuze aankondiging geeft vervolgens aan dat met name een hoge standaard van het Engels noodzakelijk is om de relevante taken te kunnen vervullen:

„Goede beheersing van het Engels (schriftelijk en mondeling) is vereist voor beide vergelijkende onderzoeken. De onderzoekers op het gebied van corruptiebestrijding of financiële misdrijven in een internationale context gebruiken hoofdzakelijk Engels. Een goede kennis van het Engels is dus

4 Zie bijvoorbeeld arresten van 27 november 2012, Italië/Commissie (C-566/10 P, EU:C:2012:752); 26 maart 2019, Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2019:251), en Spanje/Parlement (C-377/16, EU:C:2019:249); 15 september 2016, Italië/Commissie (T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495); 14 december 2017, PB/Commissie (T-609/16, EU:T:2017:910); 3 maart 2021, Barata/Parlement (T-723/18, EU:T:2021:113), en 9 juni 2021, Calhau Correia de Paiva/Commissie (T-202/17, EU:T:2021:323).

5 EPSO/AD/323/16 en EPSO/AD/324/16 (PB 2016, C 187 A, blz. 1; hierna: „litigieuze aankondiging").

6 Artikel 2 van besluit 2002/620/EG 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) droeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene vergelijkende onderzoeken waarnaar artikel 30, eerste alinea, en bijlage III bij het Statuut verwijzen, over aan het Bureau voor personeelsselectie van de Europese Gemeenschappen (hierna: „EPSO"). Krachtens artikel 4 daarvan worden beroepen betreffende besluiten van EPSO tegen de Commissie gericht.

7 Het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen (CEFR), vastgesteld door de Raad van Europa [Aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa nr. R (98) 6 van 17 maart 1998; hierna: „CEFR"], omschrijft zes taalvaardigheidsniveaus, gaande van A1 tot C2. Een van de daarin opgenomen tabellen bevat een overzicht van de gemeenschappelijke kennisniveaus. Niveau C1, dat overeenkomt met de talenkennis van een „vaardige gebruiker" wordt omschreven als volgt: „Kan een uitgebreid scala van veeleisende, lange teksten begrijpen en de impliciete betekenis herkennen. Kan zichzelf vloeiend en spontaan uitdrukken zonder daarvoor aantoonbaar naar uitdrukkingen te moeten zoeken. Kan flexibel en effectief met taal omgaan ten behoeve van sociale, academische en beroepsmatige doeleinden. Kan een duidelijke, goed gestructureerde en gedetailleerde tekst over complexe onderwerpen produceren en daarbij gebruikmaken van organisatorische structuren en verbindingswoorden." Niveau B2, dat overeenkomt met de talenkennis van een „onafhankelijke gebruiker" wordt als volgt weergegeven: „Kan de hoofdgedachte van een ingewikkelde tekst begrijpen, zowel over concrete als over abstracte onderwerpen, met inbegrip van technische besprekingen in het eigen vakgebied. Kan zo vloeiend en spontaan reageren dat een normale uitwisseling met moedertaalsprekers mogelijk is zonder dat dit voor een van de partijen inspanning met zich meebrengt. Kan duidelijke, gedetailleerde tekst produceren over een breed scala van onderwerpen; kan een standpunt over een actuele kwestie uiteenzetten en daarbij ingaan op de voor- en nadelen van diverse opties."

essentieel, bijvoorbeeld om presentaties te geven, besprekingen te houden of rapporten op te stellen en zo efficiënt te kunnen samenwerken en informatie uit te wisselen met de nationale overheden van de lidstaten en van derde landen."

6. Volgens het bestreden arrest heeft de Commissie niet aangetoond dat de beperking van de keuze van de kandidaten voor de tweede taal tot het Engels, het Frans of het Duits objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het belangrijkste doel dat ermee wordt nagestreefd, namelijk administrateurs aan te werven die onmiddellijk operationeel zijn. De Commissie heeft evenmin aangetoond dat de beperking gerechtvaardigd wordt door budgettaire en operationele beperkingen en de aard van de selectieprocedure.[8] In hogere voorziening betoogt de Commissie voor dit Hof dat het Gerecht haar een onredelijk zware last oplegt met betrekking tot de motivering van de litigieuze beperking. Zij heeft tevens bezwaren tegen de beoordeling door het Gerecht van de bewijsmiddelen die zij ter onderbouwing van die beperking heeft aangeleverd.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1/58

7. Bij verordening nr. 1/58 heeft de Raad de hem door het huidige artikel 342 VWEU toegekende bevoegdheid uitgeoefend om regels betreffende onder meer het taalgebruik door en binnen de instellingen van de Europese Unie vast te stellen. In de thans geldende versie wordt daarin, voor zover hier relevant, bepaald:

„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 6

De instellingen [van de Europese Unie] kunnen de wijze van toepassing van de onderhavige regeling in hun reglement van orde vaststellen."

B. Statuut

8. Voor zover relevant, bepaalt artikel 1 quinquies van het Statuut[9]:

„1. Voor de toepassing van dit Statuut is iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, politieke, filosofische,

[8] Arrest van 9 september 2020, Spanje en Italië/Commissie (T-401/16, EU:T:2020:409, punt 205).

[9] Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB 1968, L 56, blz. 1), zoals gewijzigd (hierna: „Statuut").

godsdienstige of andere overtuiging, het behoren tot een nationale minderheid, eigendom, geboorte, handicap, leeftijd, of seksuele geaardheid 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. Met name de vaststelling van een verplichte pensioenleeftijd en van een minimale pensioengerechtigde leeftijd kunnen door dergelijke doelstellingen worden gerechtvaardigd.

[…]"

9. Titel III, hoofdstuk I, van het Statuut, met het opschrift „Aanwerving", bestaat uit de artikelen 27 tot en met 34. Artikel 27 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. […]"

10. Artikel 28, aanhef en onder f), luidt:

„Als ambtenaar kan slechts worden aangesteld hij:

[…]

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."

11. Bijlage III bij het Statuut draagt het opschrift „Procedure voor een vergelijkend onderzoek". In artikel 1 ervan wordt bepaald:

„1. 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;

[…]"

III. Feiten, procedure en gevraagde voorziening

12. De punten 1 tot en met 15 van het bestreden arrest bevatten een samenvatting van de feitelijke achtergrond van de zaak en de inhoud van de litigieuze aankondiging.

13. De Commissie verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– indien het Hof de zaak in staat van wijzen acht, het beroep in eerste aanleg ongegrond te verklaren;

– het Koninkrijk Spanje en de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure alsmede in de kosten van de procedure in eerste aanleg.

14. Ter onderbouwing van haar verzoek voert de Commissie drie middelen aan.

15. Het eerste middel bestaat uit drie onderdelen. Volgens het eerste onderdeel geven de punten 157 en 181 tot en met 183 van het bestreden arrest blijk van een onjuiste rechtsopvatting en een motiveringsgebrek.

16. Het tweede onderdeel keert zich tegen de laatste zin van punt 133, de punten 158 en 164, de laatste zin van punt 167, de punten 180 tot en met 183, en de punten 201 en 205 van het bestreden arrest. De Commissie betoogt dat haar in deze punten een onredelijk zware last wordt opgelegd, zowel wat betreft de verplichting om de taalbeperking in de litigieuze aankondiging te motiveren, als wat betreft de beoordeling van de bewijsmiddelen die zij had aangevoerd ter ondersteuning van de door EPSO in de aankondiging gegeven motivering.

17. In het derde onderdeel betoogt de Commissie dat de punten 152 tot en met 155 van het bestreden arrest blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien de rechtspraak niet van de Commissie verlangt dat zij een bepaalde juridisch bindende handeling in haar interne regels aanwijst als grondslag voor een taalbeperking.

18. Het tweede middel noemt zes punten waarop het Gerecht het bewijs verkeerd zou hebben beoordeeld. Volgens het derde middel is de door het Gerecht verrichte analyse van de talen waarin de kandidaten communiceren, in strijd met het recht.

19. Het Koninkrijk Spanje en de Italiaanse Republiek betwisten het betoog van de Commissie en verzoeken het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

20. De onderhavige zaak werd gevoegd met zaak C-623/20 P ten behoeve van de mondelinge behandeling op 2 maart 2022, waar partijen hun standpunt hebben toegelicht en de schriftelijke en mondelinge vragen van het Hof hebben beantwoord.

21. Op verzoek van het Hof beperkt mijn conclusie zich tot het eerste middel.

IV. Beoordeling van het eerste middel

A. Eerste onderdeel

22. Volgens de Commissie geeft punt 157 van het bestreden arrest blijk van een onjuiste rechtsopvatting omdat daarin de gevolgtrekking wordt gemaakt dat niet zonder meer verondersteld mag worden dat een nieuw aangeworven ambtenaar die niet het Engels, het Frans of het Duits beheerst, niet in staat zou zijn om zich onmiddellijk nuttig te maken in de instelling. Het Gerecht had in plaats daarvan moeten beoordelen of de taalbeperking objectief in het belang van de dienst wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om kandidaten aan te werven die onmiddellijk operationeel zouden zijn. De Commissie maakt onderscheid tussen een kandidaat die in staat is om zich onmiddellijk nuttig te maken en een kandidaat die „onmiddellijk operationeel" is. Aangezien deze fout van het Gerecht de grondslag vormt voor de verwerping van de bewijsmiddelen betreffende het verband tussen het gebruik van die drie talen door het college van commissarissen en het werk van de diensten van de Commissie, dient het bestreden arrest te worden vernietigd.

23. Punt 157 van het bestreden arrest luidt:

„Meer in het bijzonder blijkt niet uit deze documenten, en nog minder uit de overige elementen van het dossier, dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen de besluitvormingsprocedures van de Commissie, waaronder met name die van het college van haar leden, en de werkzaamheden die door de kandidaten die voor het litigieuze vergelijkend onderzoek zijn geslaagd, zouden moeten worden verricht, namelijk de in punt 113 hierboven omschreven onderzoekers- en onderzoeksteamleiderswerkzaamheden. Voor zover de leden van een bepaalde instelling bij hun beraadslagingen uitsluitend gebruikmaken van een of meer bepaalde talen, mag namelijk niet zonder meer worden verondersteld dat een nieuw aangeworven ambtenaar die geen van deze talen beheerst, niet in staat zou zijn om zich onmiddellijk nuttig te maken in de betrokken instelling [arrest van 15 september 2016, Italië/Commissie, T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495, punten 121 en 122 (niet gepubliceerd)]. Dit geldt a fortiori wanneer het, zoals in casu, om zeer specifieke werkzaamheden gaat die a priori geen nauwe samenhang vertonen met de werkzaamheden van het college van commissarissen."

24. Ik merk ten eerste op dat volgens de eerste zin van artikel 1 quinquies, lid 6, van het Statuut iedere beperking ten aanzien van de naleving van het non-discriminatiebeginsel op objectieve en redelijke wijze gemotiveerd moet zijn en moet beantwoorden aan legitieme doelstellingen van algemeen belang in het kader van het personeelsbeleid. Ten tweede kan volgens vaste rechtspraak van het Hof een verschil in behandeling op grond van taal, zoals dat als gevolg van de onderhavige taalbeperking, alleen worden aanvaard wanneer dit objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan de werkelijke behoeften van de dienst.[10] Aldus overwoog het Hof in de punten 71 en 72 van het bestreden arrest, met aanhaling van de punten 89 en 90 van het arrest in Commissie/Italië[11], die op hun beurt weer punt 88 van het arrest in Italië/Commissie aanhalen.[12]

[10] Zie ook punt 96 van het bestreden arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[11] Arrest van 26 maart 2019 (C-621/16 P, EU:C:2019:251).

[12] Arrest van 27 november 2012 (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

25. Om te beoordelen of een verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan de werkelijke behoeften van de dienst, moeten die behoeften eerst worden vastgesteld. Wat de onderhavige zaak aangaat, staat in de algemene bepalingen betreffende algemene vergelijkende onderzoeken, gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 27 februari 2015 [13], in punt 1.3 vermeld:

„Afhankelijk van het vergelijkend onderzoek, moet u uw kennis van de officiële EU-talen aantonen […]. De algemene regel is dat u een grondige kennis (niveau C1 van het CEFR) moet bezitten van één officiële EU-taal en voldoende kennis (niveau B2 van het CEFR) van een andere EU-taal. In de aankondiging van het vergelijkend onderzoek (in het bijzonder voor linguïsten) kunnen echter meer specifieke eisen worden opgenomen. Tenzij in de aankondiging van vergelijkend onderzoek anders is bepaald, is de keuze van de tweede taal normaliter beperkt tot het Engels, het Frans of het Duits.

[…]

Binnen de EU-instellingen worden reeds geruime tijd voor de interne communicatie voornamelijk het Engels, het Frans en het Duits gebruikt. Dat zijn ook de talen waaraan het meeste behoefte is voor de externe communicatie en de behandeling van dossiers.

De selectie van de tweede taal voor vergelijkende onderzoeken is gebaseerd op het belang van de dienst: nieuwe personeelsleden moeten onmiddellijk operationeel zijn en in hun dagelijks werk doeltreffend kunnen communiceren, anders zou het functioneren van de instellingen ernstig worden belemmerd."

26. Voorts staat in de litigieuze aankondiging, in het onderdeel met het opschrift „Aan welke voorwaarden moet ik voldoen?", vermeld: „Taal 2 moet het Duits, het Engels of het Frans zijn. Dit zijn de belangrijkste werktalen van de EU-instellingen en het is in het belang van de dienst dat nieuwe personeelsleden in hun dagelijks werk onmiddellijk [inzetbaar zijn en] doeltreffend kunnen communiceren in ten minste een van deze talen." In bijlage II bij de litigieuze aankondiging, getiteld „Toelichting bij de taalregeling voor deze selectieprocedure", staat in de eerste alinea vermeld: ‚De toelatingsvoorwaarden die worden beschreven in de rubriek „Aan welke voorwaarden moet ik voldoen?" hangen samen met de primaire behoeften van de EU-instellingen aan specialistische vaardigheden, ervaring en kennis en met de noodzaak dat nieuwe ambtenaren doeltreffend hun werk moeten kunnen uitvoeren, met name in samenwerking met andere personeelsleden.' De derde alinea bevat de zin: „Het is essentieel dat zij na aanwerving onmiddellijk inzetbaar zijn en met hun collega's en leidinggevenden kunnen communiceren." In het volgende onderdeel, „Motivering voor de keuze van talen voor een bepaalde selectieprocedure", wordt in de tweede alinea vermeld: „Nieuwe medewerkers moeten onmiddellijk operationeel zijn en de taken kunnen uitvoeren waarvoor zij zijn aangeworven. EPSO moet er dus voor zorgen dat de geslaagde kandidaten voldoende kennis hebben van een combinatie van talen om hun taken doeltreffend te kunnen uitvoeren, en in het bijzonder dat geslaagde kandidaten in hun dagelijks werk efficiënt kunnen communiceren met hun collega's en leidinggevenden."

27. De beschrijving in de litigieuze aankondiging van de „werkelijke behoeften van de dienst" omvat derhalve de behoefte om kandidaten aan te werven die onmiddellijk in staat zijn om doeltreffend te werken. Hieruit volgt dat het Gerecht, waar het in punt 157 van het bestreden

[13] PB 2015, C 70 A, blz. 1.

arrest oordeelt dat niet zonder meer verondersteld mag worden dat een nieuw aangeworven ambtenaar die niet het Frans, het Duits of het Engels beheerst, niet in staat zou zijn om zich onmiddellijk nuttig te maken in de betrokken instelling, verwijst naar de „werkelijke behoeften van de dienst" als omschreven in de litigieuze aankondiging.

28. Het feit dat het Gerecht overweegt dat het vereiste dat nieuwe medewerkers „onmiddellijk operationeel" zijn een essentiële reden vormt voor de taalbeperking[14] en die uitdrukking meermalen gebruikt in het bestreden arrest[15], betekent niet dat andere op de tekst van de litigieuze aankondiging gebaseerde beschrijvingen niet eveneens relevant zijn voor de beoordeling of de beschikbare bewijsmiddelen aantonen dat de taalbeperking objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan de werkelijke behoeften van de dienst.

29. Eigenlijk is moeilijk te begrijpen hoe de Commissie kan betogen dat een terloopse verwijzing in het bestreden arrest naar tekst in de litigieuze aankondiging waarin de taalbeperking wordt gemotiveerd, kan afdoen aan de geldigheid van dat arrest. Het is bovendien moeilijk om te zien wat het verschil is tussen een nieuw aangestelde ambtenaar die „onmiddellijk operationeel" is, en een die „in staat is om zich onmiddellijk nuttig te maken". Hoewel de Commissie zich op dit onderscheid beroept in haar betoog dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, legt zij in haar hogere voorziening niet uit waaruit dit onderscheid bestaat. Ter terechtzitting heeft de Commissie toegelicht, dat de mogelijkheid om zich nuttig te maken haars inziens betrekking heeft op het kunnen verrichten van marginale taken die geen verband houden met de werkelijke functie van een kandidaat. Die interpretatie spoort echter niet met de normale betekenis van de woorden, noch met de context waarin zij worden gebruikt in punt 157 van het bestreden arrest.

30. Evenmin kan het Gerecht worden kwalijk genomen dat het in punt 157 van het bestreden arrest een eerder arrest aanhaalt waarin het dezelfde bewoordingen heeft gebruikt en een soortgelijke conclusie bereikt, gezien het feit dat het Hof de hogere voorziening van de Commissie tegen dat arrest had afgewezen.[16]

31. Het andere belangrijke argument dat de Commissie aanvoert, is dat het Gerecht onvoldoende heeft gemotiveerd waarom niet zonder meer kan worden aangenomen dat een pas aangestelde ambtenaar die niet het Engels, het Frans of het Duits beheerst, niet in staat zou zijn om zich onmiddellijk nuttig te maken in een instelling van de Unie. Dat betoog komt mijns inziens neer op een poging tot omkering van de bewijslast. Het is aan de Commissie om uit te leggen waarom een verschil in behandeling op grond van taal, zoals in het onderhavige geval, objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan de werkelijke behoeften van de dienst, of die nu worden omschreven als de behoefte dat een pas aangestelde ambtenaar „onmiddellijk operationeel" is, of „in staat om zich onmiddellijk nuttig te maken".[17]

32. Ik geef het Hof derhalve in overweging het eerste onderdeel van het eerste middel te verwerpen.

[14] Punt 106 van het bestreden arrest.

[15] De term „onmiddellijk operationeel" komt ten minste 30 maal voor in het bestreden arrest, waaronder in de punten die de analyse van het bewijsmateriaal inleiden (punten 117 en 118) en de punten die de voorlopige conclusies over de beoordeling daarvan bevatten (punten 114, 169, 196 en 205).

[16] Arrest van 15 september 2016, Italië/Commissie (T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495, punten 121 en 122). De hogere voorziening van de Commissie tegen dit arrest werd afgewezen bij arrest van 26 maart 2019, Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2019:251).

[17] Zie in die zin arrest van 26 maart 2019, Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2019:251, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

B. Tweede onderdeel

33. De Commissie betoogt dat de last die het Gerecht haar oplegt met betrekking tot zowel de juistheid van de gronden voor de taalbeperking in de litigieuze aankondiging als de beoordeling van de bewijsmiddelen die zij had aangeleverd ter ondersteuning van de gronden waarop EPSO zich had beroepen, onredelijk is.

1. Juistheid van de gronden voor de taalbeperking in de litigieuze aankondiging

34. Ter terechtzitting heeft de Commissie toegelicht dat zij ondanks de bezwaren die zij opwerpt tegen de wijze waarop het Gerecht de redenen voor de taalbeperking in de litigieuze aankondiging heeft onderzocht [18], die beoordeling niet bestrijdt, omdat de litigieuze aankondiging bij het bestreden arrest op andere gronden wordt vernietigd.

35. Niettemin betoogt de Commissie dat in het bestreden arrest wordt aanvaard dat aangezien een aankondiging van een vergelijkend onderzoek een handeling van algemene strekking is, de motivering ervan beperkt mag blijven tot een beschrijving van de algemene omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, en van de algemene doelstellingen die ermee worden nagestreefd. Het Gerecht komt tot de ongerechtvaardigde conclusie dat de in de litigieuze aankondiging gegeven redenen „vaag en algemeen" zijn. [19] Die aankondiging voldoet aan de vereisten van de rechtspraak dat regels waarbij de keuze van de tweede taal wordt beperkt, duidelijke, objectieve en voorzienbare criteria moeten bevatten 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.

36. In punt 116 van het bestreden arrest stelt het Gerecht vast dat de reden betreffende de noodzaak dat nieuwe medewerkers onmiddellijk operationeel zijn, wegens de vage en algemene bewoordingen ervan en bij gebreke van een concrete onderbouwing daarvan in de aankondiging, de taalbeperking niet kan rechtvaardigen. Vervolgens onderzoekt het Gerecht of de informatie en de verschillende bewijsstukken die de Commissie heeft overgelegd met betrekking tot de noodzaak dat nieuwe medewerkers onmiddellijk operationeel zijn, de taalbeperking wel kunnen rechtvaardigen. Het Gerecht komt tot de conclusie dat dit niet het geval is. [20] Hieruit volgt dat de nietigverklaring van de litigieuze aankondiging stoelt op beide pijlers van de beoordeling van het Gerecht. Omwille van de volledigheid zal ik derhalve de kritiek van de Commissie op het eerste deel van het bestreden arrest bespreken.

37. Volgens de Commissie voldoet de litigieuze aankondiging aan het vereiste dat regels die de keuze van de tweede taal beperken, duidelijke, objectieve en voorzienbare criteria moeten bevatten zodat kandidaten lang genoeg op voorhand kunnen weten welke talenkennis is vereist, om zich zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden voor het vergelijkend onderzoek.

18 Punten 54-117 van het bestreden arrest.

19 Punt 116 van het bestreden arrest.

20 Zie met name punt 205 van het bestreden arrest.

38. De criteria van duidelijkheid, objectiviteit en voorzienbaarheid zijn ontleend aan punt 90 van het arrest in Italië/Commissie. [21] In de punten 87 tot en met 94 van dat arrest wordt uitgelegd dat de in die zaak bij de vergelijkende onderzoeken betrokken instellingen geen interne regels als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 1 hadden vastgesteld om vast te leggen welke officiële talen in specifieke gevallen gebruikt zouden moeten worden.

39. Punt 95 van dat arrest luidt:

„De Commissie heeft ter terechtzitting aangevoerd dat de kandidaten zich vanaf de bekendmaking van de aankondiging van vergelijkend onderzoek konden voorbereiden. Opgemerkt zij echter dat de tijd tussen de bekendmaking van elk van de omstreden aankondigingen van vergelijkend onderzoek en de datum van het schriftelijke examen niet noodzakelijkerwijs volstond om een kandidaat in staat te stellen de talenkennis te verwerven die noodzakelijk was om zijn beroepsbekwaamheid aan te tonen. De mogelijkheid om een van deze drie talen te leren met het oog op toekomstige vergelijkende onderzoeken, vooronderstelt dat lange tijd op voorhand kan worden bepaald welke talen EPSO zal opleggen. Bij gebreke van [overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1/58 vastgestelde interne regels] is er echter geen enkele garantie dat de keuze van de talen voor vergelijkende onderzoeken niet zal veranderen, en kan deze keuze niet worden voorzien." [22]

40. De criteria van duidelijkheid, objectiviteit en voorzienbaarheid brengen dus tot uitdrukking dat kandidaten die belangstelling hebben voor een functie binnen een instelling, lang genoeg op voorhand moeten kunnen weten wat de vereisten daarvoor zijn, om kennis te kunnen verwerven van een (of meer) gespecificeerde taal (talen) op een gespecificeerd niveau dat objectief kan worden vastgesteld. De litigieuze aankondiging vereist kennis van het Engels, het Frans of het Duits op B2-niveau. Dat vereiste kan als duidelijk en objectief worden aangemerkt. Het aantal uren dat gewoonlijk wordt voorgesteld voor de voorbereiding op een examen in een taal op B2-niveau, lijkt echter te liggen tussen 500 en 650. [23] Tenzij potentiële kandidaten in de situatie verkeren dat zij voor een van die in de litigieuze aankondiging genoemde drie talen dat niveau kunnen bereiken tussen de datum van publicatie van de aankondiging en de datum waarop de examens in die taal plaatsvinden, lijkt de litigieuze aankondiging niet te voldoen aan het criterium van voorzienbaarheid als omschreven in punt 95 van het arrest in Italië/Commissie. [24] Dat vereiste is bovendien een bijkomend vereiste ten opzichte van de voorwaarde dat een taalbeperking alleen aanvaardbaar is wanneer deze objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan de werkelijke behoeften van de dienst. [25] Het is derhalve onjuist om te suggereren, wat de Commissie lijkt te doen, dat het Gerecht de juistheid van de motivering voor de taalbeperking in de litigieuze aankondiging niet meer hoeft te toetsen wanneer de Commissie maar eenmaal heeft aangetoond dat de regels die de keuze van de tweede taal beperken, duidelijk, objectief en voorzienbaar zijn.

[21] Arrest van 27 november 2012 (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

[22] Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2018:611, punt 175), en arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie (C-566/10 P, EU:C:2012:752, punt 67).

[23] Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Spanje/Parlement (C-377/16, EU:C:2018:610, punt 46).

[24] Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752. Zie ook arrest van 15 september 2016, Italië/Commissie (T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495, punten 50 en 51), in stand gehouden bij arrest van 26 maart 2019, Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2019:251).

[25] Arrest van 26 maart 2019, Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2019:251, punt 91).

2. Beoordeling van de bewijsmiddelen

41. De Commissie voert een aantal afzonderlijke argumenten aan waarmee zij tracht aan te tonen dat het Gerecht de in de rechtspraak aan zijn toetsing gestelde grenzen heeft overschreden.

42. Als inleidende opmerking merk ik op dat de rechtspraak erkent dat artikel 2 van het Statuut de instellingen van de Unie een ruime beoordelingsvrijheid en autonomie toekent met betrekking tot het creëren van een functie van ambtenaar of ander personeelslid, de keuze van de ambtenaar die of het personeelslid dat die functie zal vervullen en de aard van de aldus tot stand gekomen arbeidsverhouding. [26]

43. Wanneer een besluit krachtens artikel 263 VWEU in een beroep tot nietigverklaring wordt bestreden, heeft het Gerecht de taak om het recht en de feiten waar het in die procedure om gaat, aan een volledig rechterlijk onderzoek te onderwerpen. Zoals reeds opgemerkt in punt 24 van deze conclusie, heeft het Hof met name geoordeeld dat de Unierechter mag nagaan of een beperking van de keuze van een tweede taal objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan de werkelijke behoeften van de dienst.

44. Zoals advocaat-generaal Bobek heeft opgemerkt in zijn conclusie in de zaak Commissie/Italië [27], genomen in de context van feitelijke omstandigheden en bewijsmiddelen die een sterke gelijkenis vertonen met die in de onderhavige zaak, zijn de meeste redenen die worden gegeven ter rechtvaardiging van de taalbeperking in de litigieuze aankondiging en de bewijsmiddelen die de Commissie ter ondersteuning daarvan heeft aangevoerd, stellingen van feitelijke aard. De ruime beoordelingsmarge waarover de administratie in dat geval beschikte, omvatte de keuze of en hoe het gebruik van de tweede taal bij dat vergelijkend onderzoek zou worden beperkt en welke argumenten ter ondersteuning van die beperking zouden worden aangevoerd. Op het moment dat EPSO een bepaalde keuze van een tweede taal motiveert met verwijzing naar een aantal feitelijke vaststellingen, kunnen die motivering en de daarvoor aangevoerde bewijsmiddelen echter volledig door de Unierechter worden getoetst. Die rechter toetst dan of de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering werden nageleefd, en of bij de beoordeling van de feiten en het bewijs de juiste juridische criteria zijn toegepast. [28]

45. In het licht van het bovenstaande zal ik de argumenten bespreken die de Commissie aanvoert ter onderbouwing van haar stelling dat het Gerecht haar met zijn beoordeling van de aangevoerde bewijsmiddelen een onredelijk zware last heeft opgelegd.

46. Wat ten eerste het betoog van de Commissie betreft dat „de mate van nauwkeurigheid waarmee een beschikking moet worden gemotiveerd, afhangt van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden en van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen”, merk ik op dat deze uitspraak onder meer is ontleend aan de rechtspraak inzake fusiecontrole. [29] Het is aannemelijk dat de praktische beperkingen bij de voorbereiding van een beschikking betreffende de verwachte gevolgen voor de mededinging van een concentratie van ondernemingen binnen de door de concentratieverordening van de Unie [30] gestelde termijnen,

[26] Zie in die zin arresten van 8 september 2005, AB (C-288/04, EU:C:2005:526, punten 26 en 28), en 26 maart 2019, Commissie/Italië (C-621/16 P, EU:C:2019:251, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] C-621/16 P, EU:C:2018:611, punten 105, 108 en 112.

[28] Arrest van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[29] Arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 167 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[30] Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1).

hun weerslag hebben op de nauwkeurigheid van de motivering daarvan. Van een dergelijke situatie is hier echter geen sprake: het gaat hier niet om een beoordeling vooraf; het is niet nodig om af te gaan op gedetailleerde commerciële informatie die moet worden verkregen van derde partijen, en er komen geen ingewikkelde economische analysen of wettelijke termijnen bij kijken. De Commissie heeft het Gerecht bovendien niet uitgelegd wat de praktische beperkingen bij de vaststelling van de litigieuze aankondiging waren, of welke belemmeringen EPSO ondervond uit een oogpunt van beschikbare tijd en technische omstandigheden, hetgeen twijfels opwerpt over de ontvankelijkheid van het gehele betoog. In elk geval kan geen beroep op die rechtspraak worden gedaan ter ondersteuning van de stelling dat het Gerecht de door de rechtspraak gestelde grenzen heeft overschreden.

47. Verder maakt de Commissie bezwaar tegen de vaststelling in de punten 133, 158 en 180 van het bestreden arrest dat uit de aangeleverde documenten niet blijkt dat het Engels, het Frans en het Duits de talen zijn die „daadwerkelijk door alle diensten van de Commissie in hun dagelijkse werkzaamheden worden gebruikt". Volgens de Commissie is de enige relevante vraag of de diensten waarin de kandidaten die voor de onderzoeken zijn geslaagd zullen worden tewerkgesteld, die talen gebruiken.

48. Dat argument kan mij niet overtuigen. De litigieuze aankondiging specificeert dat de geslaagde kandidaten met name zullen worden aangesteld bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF); de mogelijkheid dat sommige elders zullen werken wordt opengelaten.[31] Dit betoog van de Commissie is overigens ook niet te rijmen met een van haar andere argumenten, namelijk dat de dagelijkse werkzaamheden van de instelling bestaan uit een groot aantal voorbereidende handelingen, aantekeningen, voorlopige teksten en andere documenten, met inbegrip van elektronische communicaties, die worden gebruikt als middelen voor analyse en communicatie binnen die instelling bij de vaststelling van maatregelen waarin het standpunt van de betrokken dienst is neergelegd. Wanneer geslaagde kandidaten overal binnen de Commissie kunnen worden ingezet voor algemene voorbereidende werkzaamheden, is het relevant of er bewijzen zijn dat het Engels, het Frans en het Duits de talen zijn die daadwerkelijk door „alle diensten van de Commissie in hun dagelijkse werkzaamheden" worden gebruikt. Het in de punten 133 en 158 van het bestreden arrest beoordeelde bewijs heeft bovendien betrekking op de interne taalpraktijk van de Commissie in het algemeen, en niet op de werkzaamheden of procedures van de specifieke diensten waarin de geslaagde kandidaten zullen worden aangesteld. Op basis van de aangeleverde bewijsmiddelen kon het Gerecht slechts beoordelen of het Engels, het Frans en het Duits de talen zijn die in het algemeen binnen de Commissie worden gebruikt.

49. De Commissie heeft ook bezwaren tegen de conclusie in punt 180 van het bestreden arrest, dat het bewijs dat specifiek betrekking heeft op de talenkennis van het bij OLAF werkzame personeel niet aantoont dat de taalbeperking evenredig is aan de behoefte dat het aangeworven personeel onmiddellijk operationeel is, omdat aan de hand van die gegevens niet kan worden vastgesteld welke talen worden gebruikt in de verschillende diensten, of welke talen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van de functie van onderzoeker of onderzoeksteamleider.[32] De Commissie noemt dit punt als voorbeeld van de onredelijk zware last die het Gerecht haar heeft opgelegd.

[31] De litigieuze aankondiging vermeldt in de eerste alinea dat het vergelijkend onderzoek is georganiseerd om reservelijsten op te stellen waaruit de Europese Commissie, met name OLAF, kan putten voor de aanwerving van nieuwe ambtenaren in functiegroep AD (Administrateurs). Volgens punt 120 van het bestreden arrest zijn twee van de veertig kandidaten die voor vergelijkend onderzoek EPSO/AD/323/16 waren geslaagd, aangeworven door andere werkgevers, namelijk de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming en de Europese Rekenkamer. Van de vijftig kandidaten die waren geslaagd voor vergelijkend onderzoek EPSO/AD/324/16 is er geen enkele aangeworven door een andere Europese instelling.

[32] Punten 175-180 van het bestreden arrest.

50. In de punten 182 tot en met 184 van het bestreden arrest wordt dat bewijs geanalyseerd in de veronderstelling dat de talenkennis van personeel dat al werkzaam is bij OLAF, een aanwijzing vormt dat nieuwe medewerkers uitsluitend onmiddellijk operationeel kunnen zijn indien zij die talen beheersen. Maar ook dan acht het Gerecht de taalbeperking niet gerechtvaardigd. Hieruit blijkt derhalve dat het Gerecht de door de Commissie aangeleverde gegevens vanuit elke mogelijke invalshoek heeft onderzocht teneinde uit te maken of deze de taalbeperking konden rechtvaardigen. Ik vermag daarom niet in te zien hoe de wijze waarop het Gerecht de bewijsmiddelen heeft benaderd de Commissie een onredelijk zware last oplegt.

51. De Commissie betoogt vervolgens – met name met betrekking tot het document dat in het bestreden arrest wordt aangeduid als mededeling SEC(2006) 1489 definitief van de Commissie van 20 december 2006 betreffende „de vertaling binnen de Commissie" – dat in punt 164 van het bestreden arrest ten onrechte werd onderzocht of dat document aantoonde dat de drie daarin genoemde proceduretalen exclusief worden gebruikt in de procedures waarop zij betrekking hebben.[33] De beoordeling van het bewijsstuk in het licht van die vraag is onterecht, want de Commissie hoefde alleen te bewijzen dat voor de interne en externe communicatie en de behandeling van dossiers voornamelijk het Engels, het Frans en het Duits worden gebruikt, zoals dit wordt geformuleerd in de litigieuze aankondiging.[34]

52. In de punten 160 tot en met 162 van het bestreden arrest wordt mededeling SEC(2006) 1489 definitief van de Commissie van 20 december 2006 betreffende „de vertaling binnen de Commissie" beoordeeld. Punt 163 bevat de conclusie dat die mededeling niet relevant is voor de beslechting van het geschil. Dit document wordt daarna niet meer genoemd in dat arrest. In de punten 164 tot en met 168 van het bestreden arrest wordt een document getiteld „Taalvereisten afhankelijk van de besluitvormingsprocedure" geanalyseerd. Ter terechtzitting kreeg de Commissie gelegenheid om het verband tussen haar mededeling SEC(2006) 1489 definitief van 20 december 2006 en de analyse van de documenten genoemd in de punten 164 tot en met 168 van het bestreden arrest toe te lichten. Zij antwoordde hierop dat de woorden „in elk geval" aan het begin van punt 164 zouden aangeven dat het Gerecht bij zijn analyse in de punten 164 tot en met 168 van het bestreden arrest rekening had gehouden met dat document. Een objectieve lezing van de relevante passages van het bestreden arrest toont aan dat dit betoog van de Commissie niet houdbaar is.

53. De Commissie keert zich vervolgens tegen de punten 181 tot en met 183 van het bestreden arrest, die betrekking hebben op het voordeel dat kandidaten met kennis van bepaalde talen kunnen hebben ten opzichte van anderen die deze niet hebben.

54. De punten 171 tot en met 180 van het bestreden arrest bevatten een beoordeling van de taalvaardigheden van het personeel bij OLAF. In de punten 181 tot en met 187 van het arrest worden hieruit enige conclusies getrokken. De eerste zin van punt 181 vermeldt terecht dat een taalbeperking alleen aanvaardbaar is wanneer deze objectief gerechtvaardigd en evenredig aan de werkelijke behoeften van de dienst kan worden geacht. In punt 183 wordt vervolgens geconstateerd dat volgens de aangeleverde gegevens alleen kennis van het Engels als een voordeel voor geslaagde kandidaten kan worden beschouwd, en dat uit die gegevens niet duidelijk blijkt

[33] Punt 164 van het bestreden arrest.

[34] Zie punt 3, derde alinea, van het bestreden arrest, waarin de tekst van de bestreden aankondiging wordt aangehaald.

waarom een kandidaat met een grondige kennis van het Italiaans en voldoende kennis van het Duits [35] wel onmiddellijk operationeel zou kunnen zijn, maar een kandidaat met een grondige kennis van het Italiaans en voldoende kennis van het Nederlands of het Spaans niet. [36]

55. In de punten 181 tot en met 183 van het bestreden arrest worden dus categorieën van kandidaten met verschillende taalvaardigheid vergeleken in een poging om te beoordelen in hoeverre de kandidaten in die verschillende categorieën onmiddellijk operationeel kunnen zijn. Ik vermag niet in te zien hoe de opmerking dat kennis van bepaalde talen een voordeel oplevert, kan worden uitgelegd als een onredelijk zware last voor de Commissie.

56. De Commissie heeft eveneens problemen met de vermelding in punt 181 van het bestreden arrest, dat er „geen enkele geldige reden bestaat waarom men niet eveneens kennis van alle andere officiële talen zou toestaan".

57. De volledige zin waarin deze woorden voorkomen legt uit dat volgens het bewijs waarover het Gerecht beschikt, namelijk de gegevens inzake de taalvaardigheden van het personeel bij OLAF, alleen geslaagde kandidaten met kennis van het Engels een duidelijk voordeel hebben wat betreft het criterium of ze onmiddellijk operationeel kunnen zijn. In de bestreden aankondiging wordt erkend dat van de drie talen, alleen een goede beheersing van het Engels nodig is om de beschreven taken te vervullen. Volgens de aankondiging moeten de kandidaten een extra toets taalbegrip afleggen voor het Engels, en worden de kandidaten die hierop niet voldoende scoren uitgesloten. In punt 110 van het bestreden arrest verwijst het Gerecht naar deze extra toets. In punt 111 overweegt het dat het vereiste van een toets voor de Engelse taal aantoont dat er, wat het Engels betreft, geen redelijke grond is om de toegestane talen uit te breiden tot het Duits en het Frans. De eis van een specifiek niveau van beheersing van het Engels heeft als gevolg dat een kandidaat die Frans en Duits spreekt, mogelijk niet onmiddellijk operationeel is, ondanks dat dit volgens de bestreden aankondiging een toegestane combinatie is.

58. Met andere woorden, het vereiste van kennis van het Engels als tweede taal is mogelijk gerechtvaardigd, maar het vereiste van kennis van hetzij het Engels, hetzij het Frans, hetzij het Duits, is dat niet. Het Gerecht oordeelt vervolgens, aan het eind van punt 181, dat er derhalve geen geldige reden is waarom kennis van het Engels of een of meer andere officiële talen dan het Frans en/of het Duits, niet zou zijn toegestaan. Ik heb op die conclusie niets aan te merken. Niets wijst erop dat het Gerecht de mogelijkheid heeft uitgesloten dat de Commissie andere gegevens had kunnen aanleveren die tot een andere conclusie hadden kunnen leiden. Ik zie wederom niet in hoe het Gerecht de Commissie een onredelijk zware last heeft opgelegd door op basis van het aangeleverde bewijs tot een bepaalde conclusie te komen.

59. De Commissie betoogt dat het Gerecht ten onrechte gegevens met betrekking tot het gebruik van het Engels, het Frans en het Duits in de Europese Unie buiten beschouwing heeft gelaten op de grond dat deze wellicht geen adequate afspiegeling vormen van de talenkennis van potentiële kandidaten. [37] Zij beroept zich op punt 124 van het arrest van 26 maart 2019,

[35] Ik vat dit op als een verwijzing naar kennis op B2-niveau.

[36] De in de punten 175 tot en met 178 van het bestreden arrest genoemde gegevens betreffende taal 1 en taal 2 lijken aan te tonen dat ongeveer 72 % van het personeel van OLAF kennis heeft van het Engels, 42 % van het Frans, 15 % van het Duits, 11 % van het Italiaans, 10 % van het Nederlands, 8 % van het Spaans en 7 % van het Pools. Wanneer taal 3 in aanmerking wordt genomen zijn de percentages: 91 % Engels, 74 % Frans, 24 % Duits, 18 % Spaans, 15 % Nederlands, 14 % Italiaans en 7 % Pools. De conclusie die zich opdringt, is dat communiceren in een andere taal dan het Engels ertoe leidt dat een aanzienlijk deel van de collega's van de relevante werkprocessen wordt uitgesloten. Ongeveer 25 % tot 60 % van de collega's begrijpt de communicatie wellicht niet wanneer het Frans wordt gebruikt. Dit is 76 % wanneer in het Duits wordt gecommuniceerd.

[37] Punt 201 van het bestreden arrest.

Commissie/Italië [38], ten betoge dat het Gerecht op grond van de statistische gegevens ervan uit had moeten gaan dat de taalbeperking evenredig was, temeer omdat deze gegevens in de loop der jaren niet veranderd waren.

60. Punt 124 van het arrest van 26 maart 2019, Commissie/Italië [39], luidt:

„In dat verband is weliswaar niet uitgesloten dat de beperking van de keuze van taal 2 van het vergelijkend onderzoek tot een klein aantal officiële talen die in de Unie het meest verbreid zijn, door het belang van de dienst wordt gerechtvaardigd (zie naar analogie arrest van 9 september 2003, Kik/BHIM, C-361/01 P, EU:C:2003:434, punt 94), zelfs in het kader van vergelijkende onderzoeken van algemene aard, zoals het vergelijkend onderzoek van de „Aankondiging van vergelijkend onderzoek – EPSO/AD/276/14 – Administrateurs (AD 5)", maar een dergelijke beperking moet niettemin, in het licht van de in de punten 92 en 93 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden, noodzakelijkerwijs berusten op gegevens die objectief kunnen worden geverifieerd, zowel door de deelnemers aan het vergelijkend onderzoek als door de rechters van de Unie, waardoor de vereiste talenkennis kan worden gerechtvaardigd, en die talenkennis moet evenredig zijn aan de reële behoeften van de dienst."

61. Uit die rechtsopvatting volgt naar mijn mening niet dat het Gerecht een taalbeperking gerechtvaardigd moet achten wanneer deze de talen omvat die in de Europese Unie het meest verbreid zijn. Integendeel, mijns inziens zegt het Gerecht hier dat de Commissie zich ter rechtvaardiging van een taalbeperking mag beroepen op bewijs betreffende de talen die het meest verbreid zijn in de Europese Unie. Een dergelijke beperking moet evenwel berusten op elementen die objectief verifieerbaar zijn voor kandidaten en voor de rechters van de Europese Unie, en aldus het vereiste niveau van talenkennis, dat evenredig moet zijn aan de werkelijke behoeften van de dienst, kunnen rechtvaardigen.

62. Het Gerecht is derhalve correct te werk gegaan door eerst het bewijs te onderzoeken dat de Commissie had aangeleverd met betrekking tot de verspreiding van het Duits, het Engels en het Frans als vreemde talen die in Europa worden gesproken en geleerd. [40] In de punten 197 tot en met 203 van het bestreden arrest wordt opgemerkt dat volgens de gegevens het Engels op alle opleidingsniveaus verreweg de meest geleerde vreemde taal is, gevolgd door het Frans, het Duits, het Russisch en, in mindere mate, het Spaans, en dat het Engels wordt ervaren als verreweg de bekendste vreemde taal in Europa, gevolgd door het Duits, het Russisch, het Frans en het Spaans. Uit andere gegevens blijkt dat het Duits de meest gesproken taal in Europa is en dat het Engels, het Frans en het Duits de drie vreemde talen zijn die het meest worden geleerd als tweede taal (respectievelijk 38 %, 12 % en 11 %).

63. Het Gerecht heeft vervolgens opgemerkt dat de relevante statistieken betrekking hebben op alle burgers van de EU, met inbegrip van degenen die nog niet meerderjarig zijn; de gegevens vormen derhalve mogelijk geen adequate afspiegeling van de talenkennis van de potentiële kandidaten. Het stelde vast dat die statistische gegevens slechts aantonen dat het aantal potentiële kandidaten dat door de onderhavige beperking wordt getroffen, minder hoog is dan wanneer de beperking andere talen zou betreffen dan het Engels, het Frans en het Duits, maar dat dit op zichzelf nog niet tot de conclusie leidt dat de taalbeperking niet discriminerend is.

38 C-621/16 P, EU:C:2019:251.

39 C-621/16 P, EU:C:2019:251.

40 Punten 197- 203 van het bestreden arrest.

64. Op de benadering van het Gerecht dienaangaande valt niets aan te merken. Anders dan de Commissie betoogt, heeft het de statistische bewijsgegevens niet verworpen omdat deze ook minderjarige EU-burgers omvatten. Het Gerecht kwam tot de conclusie dat volgens het bewijsmateriaal een taalbeperking op basis van het Engels, het Frans en het Duits waarschijnlijk voor minder potentiële kandidaten ongunstig was dan een beperking op basis van een andere combinatie van talen. Niets wijst erop dat die conclusie, die de Commissie bovendien niet betwist, anders zou hebben geluid wanneer de statistische gegevens wel minderjarige EU-burgers hadden omvat.

65. Ten slotte betoogt de Commissie dat punt 159 van het bestreden arrest een verkeerde beoordeling geeft van mededeling SEC(2000) 2071/6 van de voorzitter van de Commissie van 29 november 2000 betreffende de vereenvoudiging van het besluitvormingsproces van de Commissie, genoemd in de punten 158 en 159 daarvan. De Commissie betoogt dat het Gerecht niet op de duidelijke betekenis daarvan is afgegaan, maar zijn eigen subjectieve kijk op de manier waarop het werk onder ambtenaren is georganiseerd, daarvoor in de plaats heeft gesteld.

66. Wat de Commissie met dit betoog van het Hof lijkt te vragen, is niet zozeer de erkenning dat het Gerecht bewijs heeft verdraaid, als wel de vervanging van de beoordeling die het Gerecht van de feiten en het bewijs heeft gegeven, door zijn eigen oordeel. In het kader van een hogere voorziening is dit niet toegestaan. [41]

67. De argumenten van de Commissie kunnen derhalve het betoog dat het bestreden arrest de in de rechtspraak gestelde grenzen overschrijdt, niet staven. Ik stel het Hof derhalve voor om het tweede onderdeel van het eerste middel te verwerpen.

C. Derde onderdeel

68. De Commissie betoogt om te beginnen dat de punten 152 tot en met 155 van het bestreden arrest de draagwijdte van de bewijsmiddelen beperken omdat hieruit niet het bestaan blijkt van een juridisch bindende handeling die de werktalen van de instelling vastlegt. Volgens de Commissie kan noch uit de rechtspraak noch uit artikel 1 quinquies, lid 6, van het Statuut worden afgeleid dat alleen juridisch bindende handelingen de keuze van een tweede taal rechtsgeldig kunnen beperken. Bovendien vermeldt punt 11 van het bestreden arrest terecht dat de litigieuze aankondiging verwijst naar „interne regels", namelijk regels die alleen bindend zijn binnen de instellingen. Die omschrijving van zulke regels vindt steun in het bewijs dat de Commissie heeft aangeleverd.

69. Punt 11 van het bestreden arrest vermeldt dat volgens punt 2 van bijlage II bij de litigieuze aankondiging, de raad van bestuur van EPSO voor elk vergelijkend onderzoek apart moet bepalen welke talen zullen worden gebruikt, waarbij rekening moet worden gehouden met „interne regels inzake taalgebruik binnen de betrokken instelling(en) of organen".

70. In de punten 152 en 153 van het bestreden arrest wordt opgemerkt dat de in de punten 123 tot en met 125 en 127 daarvan beschreven bewijsstukken niet kunnen worden beschouwd als regels van de Commissie in de zin van artikel 6 van verordening nr. 1/58. De Commissie geeft toe dat die stukken slechts de weerspiegeling zijn van een sinds jaar en dag bestaande administratieve

[41] Zie bijvoorbeeld arresten van 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissie (C-105/04 P, EU:C:2006:592, punten 69 en 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en Technische Unie/Commissie (C-113/04 P, EU:C:2006:593, punten 82 en 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

praktijk dat documenten die ter goedkeuring worden voorgelegd aan het college van commissarissen, beschikbaar moeten zijn in het Engels, het Frans en het Duits. Volgens punt 154 van het bestreden arrest is niet aangetoond dat de voorzitter van de Commissie of het college van commissarissen de „Handleiding operationele procedures" formeel heeft goedgekeurd. Volgens punt 155 van dat arrest heeft de Commissie in de context van de onderhavige zaak erkend dat er geen intern besluit tot vaststelling van de werktalen binnen die instelling bestaat.

71. In de punten 157 tot en met 159 van het bestreden arrest wordt beoordeeld of de aangeleverde bewijsstukken een verband aantonen tussen de besluitvormingsprocedures van de Commissie, waaronder die van het college van commissarissen, en de taken die door kandidaten die voor het vergelijkend onderzoek zijn geslaagd, zouden moeten worden verricht. In de punten 160 tot en met 169 van dat arrest wordt dat bewijs nader onderzocht in het licht van andere door de Commissie aangeleverde documenten.

72. Anders dan de Commissie betoogt, beperkt het bestreden arrest de „draagwijdte" van het bewijsmateriaal niet, noch zet het dit terzijde, omdat het aangeleverde materiaal het bestaan van een „juridisch bindende handeling" niet zou hebben aangetoond. Het Gerecht onderzoekt juist terecht of de Commissie krachtens artikel 6 van verordening nr. 1/58 interne regels had vastgesteld die voorschrijven dat in bepaalde gevallen een of meer van de in artikel 1 daarvan genoemde officiële talen en werktalen moeten worden gebruikt. Punt 155 van het bestreden arrest onthult dat de Commissie niet betwist dat dergelijke regels niet zijn vastgesteld.

73. Na deze onbestreden voorlopige conclusie vervolgt het Gerecht zijn gedetailleerde onderzoek van het door de Commissie aangeleverde bewijs betreffende haar interne procedures.

74. Ik stel het Hof derhalve voor het derde onderdeel van het eerste middel te verwerpen, aangezien het lijkt te berusten op een onjuiste en selectieve lezing van het bestreden arrest.

V. Conclusie

75. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging het eerste middel te verwerpen.