CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 25 juli 2018 [1]

Zaak C-377/16

Koninkrijk Spanje
tegen

Europees Parlement

„Oproep tot het indienen van blijken van belangstelling – Arbeidscontractanten – Chauffeurs – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 21 en 22 – Verordening nr. 1 – Artikelen 1, 2 en 6 – Gebruik van talen door de instellingen van de EU – Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie – Artikel 1 quinquies – Regeling andere personeelsleden – Artikel 82 – Discriminatie op grond van taal”

1. Met dit krachtens artikel 263 VWEU ingesteld beroep vraagt Spanje om nietigverklaring van een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling van het Europees Parlement met het oog op de aanwerving van kandidaten als chauffeur (hierna: „oproep voor kandidaten”). Spanje stelt met name dat de oproep voor kandidaten in strijd is met de in verordening nr. 1 [2] neergelegde regels voor het gebruik van talen door de instellingen van de EU, voor wat de communicatie betreft tussen de kandidaten en het Europees Bureau voor personeelsselectie („EPSO”), en dat de bepalingen ervan betreffende het vereiste dat de kandidaten Engels, Frans of Duits als tweede taal moeten beheersen discriminatie opleveren die zowel in strijd is met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [3] als met het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden [4].

2. Het Parlement betwist een en ander en stelt dat het beroep moet worden verworpen. [5]

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 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), als gewijzigd.

3 PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest”).

4 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. 1387), zoals gewijzigd (hierna: „Statuut”).

5 Zie voor soortgelijke stellingen ook zaak C-621/16 P, Commissie/Italië, die thans aanhangig is voor het Hof. Een aantal punten in die zaak zijn gelijk aan of vergelijkbaar met die welke in deze zaak aan de orde zijn. Mijn collega, advocaat-generaal Bobek, zal zijn conclusie in die zaak eveneens op 25 juli 2018 nemen.

3. In een Europese Unie waarvan het motto „In varietate concordia" is en waarin het vrije verkeer een fundamenteel recht is, kan de rol van taal van bijzonder belang zijn.[6] Voor de vooruitgang van Europa is het echter nodig om de praktische realiteit te erkennen, en wel met name aangezien er thans 552 combinaties tussen twee van de 24 officiële talen mogelijk zijn.[7] Hierover gaat het met name in deze conclusie.

Toepasselijke bepalingen

Het Verdrag betreffende de Europese Unie

4. Artikel 3, lid 3, VEU bepaalt voor zover hier van belang:

„[...]

[De Europese Unie] eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.

[...]"

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

5. Artikel 24 VWEU luidt:

„[...]

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[8] aanschrijven in een van de in artikel 55, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde talen[9] en ook in die taal antwoord krijgen."

6. 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."

6 Zie daarvoor arrest van 11 juli 1985, Mutsch, 137/84, EU:C:1985:335, punt 11. Zie voor een erudiete en leuke analyse van de taalkundige en culturele achtergrond van de talen binnen de Europese Unie, Dorren, G., *Lingua – Dwars door Europa in 69 talen*, Athenaeum – Polak & Van Gennep, Amsterdam, 2017.

7 Dit zijn momenteel Bulgaars, Kroatisch, Tsjechisch, Deens, Nederlands, Engels, Ests, Fins, Frans, Duits, Grieks, Hongaars, Iers, Italiaans, Lets, Litouws, Maltees, Pools, Portugees, Roemeens, Slowaaks, Sloveens, Spaans en Zweeds. Zie artikel 1 van verordening nr. 1, zoals meest recentelijk gewijzigd bij verordening (EU) nr. 517/2013 van de Raad van 13 mei 2013 tot aanpassing van bepaalde verordeningen, besluiten en beschikkingen op het gebied van vrij verkeer van goederen, vrij verkeer van personen, vennootschapsrecht, mededingingsbeleid, landbouw, voedselveiligheid, veterinair en fytosanitair beleid, vervoersbeleid, energie, belastingen, statistieken, trans-Europese netwerken, rechtswezen en grondrechten, justitie, vrijheid en veiligheid, milieu, douane-unie, externe betrekkingen, buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en instellingen, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië (PB 2013, L 158, blz. 1).

8 Waaronder het Parlement.

9 De betrokken talen zijn gelijk aan die welke in voetnoot 7 hierboven zijn genoemd.

Handvest

7. Artikel 21, lid 1, van het Handvest luidt:

„Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden."

8. Artikel 22 van het Handvest bepaalt:

„De Unie eerbiedigt de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal."

Verordening nr. 1

9. Met verordening nr. 1 heeft de Raad de bevoegdheid uitgeoefend die hij ontleent aan het huidige artikel 342 VWEU om regels te geven voor onder meer het gebruik van talen door en in de instellingen van de Europese Unie. In de thans geldende versie bepaalt zij:

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

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. De stukken die door de instellingen [van de Europese Unie] aan een lidstaat of aan een persoon ressorterende onder de jurisdictie van een lidstaat worden gezonden, worden gesteld in de taal van die staat.

4. De verordeningen en andere stukken van algemene strekking worden gesteld in de officiële talen.

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

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

7. Het taalgebruik bij de procesvoering van het Hof van Justitie wordt geregeld in het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

8. Wat de lidstaten betreft waar verschillende officiële talen bestaan, zal het gebruik van de taal op verzoek van de betrokken staat worden vastgesteld volgens de algemene regels welke uit de wetgeving van die staat voortvloeien."

Statuut van de ambtenaren en Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden

10. Artikel 1 van het Statuut bepaalt:

„Dit Statuut is van toepassing op de ambtenaren van de Europese Unie."

11. Artikel 1 bis, lid 1, van het Statuut luidt:

„Ambtenaar van de Unie in de zin van dit Statuut is hij die, op de bij dit Statuut bepaalde wijze, in een vast ambt bij een der instellingen van de Unie is aangesteld bij schriftelijk besluit van het daartoe bevoegde gezag van deze instelling."

12. Artikel 1 quinquies luidt:

„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, 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. [...]"

13. Volgens artikel 5, lid 1, van het Statuut zijn de ambten waarop dit Statuut van toepassing is ingedeeld naargelang van de aard en het niveau van de werkzaamheden waarmee zij overeenkomen. Artikel 5, lid 4, bepaalt dat in bijlage I een overzicht van de verschillende standaardfuncties is opgenomen.

14. Hoofdstuk I van titel III van het Statuut, „Aanwerving", bevat de artikelen 27 tot en met 34. Artikel 27 bepaalt:

„De aanwerving dient erop gericht te zijn de instelling de medewerking te verzekeren van ambtenaren die uit een oogpunt van bekwaamheid, prestatievermogen en onkreukbaarheid aan de hoogste eisen voldoen en die uit de onderdanen van de lidstaten van de Unie zijn aangeworven met inachtneming van een zo breed mogelijke aardrijkskundige spreiding. Geen enkel ambt mag worden bestemd voor onderdanen van een bepaalde lidstaat.

[...]"

15. Artikel 28 luidt:

„Als ambtenaar kan slechts worden aangesteld hij:

[...]

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."

16. Bijlage III bij het Statuut, „Procedure voor een vergelijkend onderzoek", bevat een aantal gedetailleerde bepalingen over de wijze waarop vergelijkende onderzoeken met het oog op de aanwerving van ambtenaren moeten worden georganiseerd.

17. Aan het Statuut is een document gehecht genaamd „Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie" (hierna: „RAP"). Volgens artikel 1 RAP omvatten de op contractbasis door de Europese Unie aangeworven personeelsleden ook „arbeidscontractanten".

18. Artikel 3 bis, lid 1, RAP bepaalt:

„Als ‚arbeidscontractant' in de zin van deze regeling wordt aangemerkt het personeelslid dat niet is tewerkgesteld in een ambt dat voorkomt in de lijst van het aantal ambten gevoegd bij de afdeling van de begroting die op de instelling betrekking heeft, en dat is aangesteld om hetzij voltijds, hetzij deeltijds, a) een ambt bij een instelling te vervullen, waarbij handenarbeid of administratieve ondersteunende diensten worden verricht; [...]"

19. Artikel 3 ter RAP luidt:

„Als ‚arbeidscontractant voor hulptaken' in de zin van deze regeling wordt aangemerkt het personeelslid dat [...] is aangesteld om

[...]

b) nadat de mogelijkheden om ambtenaren op tijdelijke posten te benoemen binnen de instelling zijn onderzocht, bepaalde personen te vervangen die op dat ogenblik niet in staat zijn hun ambt te vervullen [...]."

20. Artikel 80 RAP bevat een aantal algemene bepalingen voor arbeidscontractanten. In lid 1 wordt met name bepaald dat arbeidscontracten zijn ingedeeld in vier functiegroepen die overeenkomen met de te verrichten werkzaamheden. In lid 2 worden de werkzaamheden die overeenkomen met functiegroep I omschreven als „Handenarbeid en administratieve ondersteunende diensten, uitgevoerd onder toezicht van ambtenaren of tijdelijke functionarissen". Lid 4 bepaalt onder meer dat artikel 1 quinquies van het Statuut van overeenkomstige toepassing is.

21. Hoofdstuk 3 RAP, „Aanstelling", bevat de artikelen 82 tot en met 84. Voor zover hier relevant luidt artikel 82:

„1. Arbeidscontractanten worden op een zo ruim mogelijke geografische basis aangeworven uit de onderdanen van de lidstaten, zonder onderscheid ten aanzien van raciale of etnische afkomst, politieke, filosofische of godsdienstige overtuiging, leeftijd of handicap, geslacht of seksuele geaardheid, en ongeacht de burgerlijke staat of de gezinssituatie.

[...]

3. Als arbeidscontractant kan alleen de persoon worden aangesteld die:

[...]

e) het bewijs levert van een grondige kennis van een van de talen van de Unie en van een bevredigende kennis van een andere taal van de Unie voor zover zulks nodig is voor de uitoefening van zijn taken.

[...]

5. [EPSO] staat, op verzoek van instellingen, die instellingen bij bij het selecteren van arbeidscontractanten, het kan met name de inhoud van de tests bepalen en de selectieprocedures organiseren. Het Bureau verzekert de transparantie van selectieprocedures voor arbeidscontractanten.

[...]"

22. Artikel 85, lid 1, RAP bepaalt:

„De overeenkomst met een in artikel 3 bis bedoelde arbeidscontractant wordt gesloten voor bepaalde tijd, namelijk voor ten minste drie maanden en ten hoogste vijf jaar. De overeenkomst mag ten hoogste eenmaal voor bepaalde tijd verlengd worden, voor ten hoogste vijf jaar. De minimumlooptijd van de eerste overeenkomst is zes maanden voor functiegroep I en negen maanden voor de andere functiegroepen. Na de eerste verlenging kan de overeenkomst alleen nog voor onbepaalde tijd worden verlengd.

[...]"

23. Artikel 88 luidt:

„In het geval van arbeidscontractanten als bedoeld in artikel 3 ter:

a) worden overeenkomsten gesloten voor bepaalde tijd, die kunnen worden verlengd;

b) kan de werkelijke diensttijd binnen een instelling, met inbegrip van alle eventuele verlengingen, niet meer bedragen dan zes jaar."

Procedure en conclusies van partijen

24. Op 11 april 2016 besloot het Bureau van het Parlement, gezien de recente terroristische aanslagen in Brussel[10], dat het vervoer van de leden volledig diende te geschieden met interne middelen. Dit besluit leidde tot de openbaarmaking door het Parlement op 14 april 2016 van een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling „Arbeidscontractanten – Functiegroep 1 – Chauffeurs (m/v) EP/CAST/S/16/2016" in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.[11] Het doel van de oproep voor kandidaten was het aanleggen van een databank van kandidaten met het oog op de aanwerving van arbeidscontractanten van de functiegroep 1. In onderdeel I van de oproep voor kandidaten (genaamd „Inleiding") werd verklaard dat het aantal beschikbare betrekkingen ongeveer 110 bedroeg. De functieomschrijving was die van „chauffeur" en de betrekkingen waren hoofdzakelijk in Brussel gesitueerd.

25. Onderdeel II van de oproep voor kandidaten, „Taken", vermeldde:

„De arbeidscontractant verricht onder toezicht van een ambtenaar of een tijdelijk functionaris de taken van chauffeur. Deze taken kunnen onder meer bestaan in:

– het vervoeren van vooraanstaande personen, alsmede ambtenaren of andere personeelsleden van het Europees Parlement, hoofdzakelijk in Brussel, Luxemburg en Straatsburg, alsook in andere lidstaten en derde landen,

– het vervoeren van bezoekers (diplomaten en andere vooraanstaande personen),

– het vervoeren van goederen en documenten,

– het vervoeren van post,

10 In de ochtend van 22 maart 2016 vonden in België drie gecoördineerde zelfmoordaanslagen plaats, twee daarvan op de luchthaven Zaventem en de andere in het metrostation Maalbeek in het centrum van Brussel. Hierbij kwamen 32 burgers en 3 daders om het leven en raakten meer dan 300 personen gewond.

11 PB 2016, C 131 A, blz. 1. De oproep voor kandidaten werd bekendgemaakt in alle officiële talen.

– het waarborgen van het goede gebruik van het voertuig, en met name van de technologische instrumenten ervan,

– het toezien op de veiligheid van de personen en goederen tijdens het vervoer, met inachtneming van de verkeersregels van het betrokken land,

– eventueel, het laden en lossen van de voertuigen,

– eventueel, het verrichten van administratief werk of het verlenen van logistieke ondersteuning.

[...]"

26. Onderdeel IV van de oproep voor kandidaten droeg de titel „Toelatingsvoorwaarden". Punt C daarvan betrof de talenkennis van de kandidaten. De kandidaten dienden kennis te hebben van twee officiële talen van de Europese Unie. Met betrekking tot de zogenoemde „hoofdtaal" werd vermeld dat kandidaten een grondige kennis (minimaal niveau C1) van een van de 24 officiële talen van de Europese Unie dienden te hebben. Voor de tweede taal was een „bevredigende kennis (niveau B2)" van het Duits, het Engels of het Frans vereist. [12]

27. Als reden voor de beperkte keuze van de tweede taal werd in punt C van onderdeel IV opgegeven:

„Overeenkomstig het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote kamer) in zaak C-566/10 P, Italiaanse Republiek/Europese Commissie, dient het Europees Parlement in het kader van deze oproep tot het indienen van blijken van belangstelling de beperking van de keuze van de tweede taal tot een bepaald aantal officiële talen te rechtvaardigen.

De kandidaten wordt derhalve meegedeeld dat de drie voor deze oproep tot het indienen van blijken van belangstelling aangewezen tweede talen zijn gekozen op grond van het belang van de dienst, dat vereist dat de nieuw aangestelden onmiddellijk inzetbaar zijn en in hun dagelijks werk doeltreffend kunnen communiceren.

Uitgaande van de lange traditie bij het Europees Parlement wat betreft interne communicatietalen en gezien de behoeften van de diensten op het vlak van de externe communicatie en behandeling van dossiers, zijn het Duits, het Engels en het Frans nog steeds de talen die het meest gebruikt worden. In de beoordelingsrapporten van 2013 heeft bovendien 92 % van alle personeelsleden verklaard kennis te hebben van het Engels, 84 % van alle personeelsleden verklaard kennis te hebben van het Frans en 56 % van alle personeelsleden verklaard kennis te hebben van het Duits. Voor de overige officiële talen heeft minder dan 50 % van het personeel verklaard daar een bevredigende kennis van te hebben.

Bij de afweging tussen dienstbelang en behoeften en vaardigheden van de kandidaten is het daarom, mede gelet op het terrein waarop de onderhavige selectie gelegen is, gerechtvaardigd kennis van een van die drie talen te eisen teneinde te waarborgen dat alle kandidaten, ongeacht hun eerste officiële taal, ten minste één van deze drie officiële talen als werktaal beheersen.

Bovendien dient elke kandidaat, ook als een van die drie talen zijn eerste officiële taal is, omwille van de gelijke behandeling van kandidaten voldoende kennis te hebben van een *tweede* taal, die uit die drie talen moet worden gekozen.

Aan de hand van de beoordeling van de specifieke taalvaardigheden kan het Europees Parlement nagaan of de kandidaten onmiddellijk inzetbaar zijn in een werkomgeving die vergelijkbaar is met die waarin zij te werk zullen worden gesteld."

12 De gespecificeerde taalniveaus zijn gebaseerd op het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen, zie de punten 45 tot en met 47 hieronder.

28. De oproep voor kandidaten bevatte een aantal verwijzingen naar EPSO.[13] In onderdeel III daarvan werd met name gezegd dat de procedure werd „beheerd door het Europees Parlement, in samenwerking met EPSO" en in onderdeel VI werd de kandidaten verzocht om zich elektronisch in te schrijven op de internetsite van EPSO.

29. Onderdeel VIII van de oproep voor kandidaten bepaalde dat de namen van de 300 kandidaten die aan het einde van de selectie het hoogste aantal punten hadden behaald en voldeden aan de algemene en bijzondere voorwaarden zoals genoemd in de oproep, met het oog op aanwerving werden opgenomen in de databank.

30. Volgens onderdeel IX van de oproep voor kandidaten zou het contract met de geslaagde kandidaten onder andere worden opgesteld overeenkomstig artikel 3 bis RAP. Het zou een looptijd van een jaar hebben en kon met een jaar worden verlengd, alvorens eventueel een tweede maal te worden verlengd voor onbepaalde tijd.

31. Spanje verzoekt het Hof:

– de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling „Arbeidscontracten – Functiegroep I – Chauffeurs (m/v) – EP/CAST/S/16/2016" en de op grond van onderdeel VIII daarvan tot stand gekomen databank nietig te verklaren en,

– het Parlement te verwijzen in de kosten.

32. Het Parlement verzoekt het Hof:

– het beroep te verwerpen;

– het verzoek tot nietigverklaring van de in verband met de oproep voor kandidaten aangelegde databank nietig te verklaren, en

– verzoeker te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die van het Parlement.

33. Spanje en het Parlement hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 25 april 2018 hebben beide partijen pleidooi gehouden en antwoord gegeven op de vragen van het Hof.

Beoordeling

Inleidende opmerkingen

Ontvankelijkheid

34. Met dit beroep komt Spanje op tegen de door het Parlement bekendgemaakte oproep tot het indienen van blijken van belangstelling. Het doet dit op basis van artikel 263 VWEU, dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd verklaart om onder andere de wettigheid van handelingen van de instellingen van de Europese Unie na te gaan, waaronder die van het Parlement, die rechtsgevolgen beogen ten aanzien van derden. De uitdrukking „Hof van Justitie van de Europese Unie" omvat volgens artikel 19 VEU „het Hof van Justitie [en] het Gerecht".

13 EPSO is opgericht bij besluit 2002/620/EG van het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie, de Rekenkamer, het Europees 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).

35. Als algemene regel bepaalt artikel 256, lid 1, VWEU dat het Gerecht van de Europese Unie in eerste aanleg bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de instellingen, met uitzondering van die welke volgens het Statuut van het Hof van de Europese Unie zijn voorbehouden aan het Hof.

36. Wat de onderhavige zaak betreft, bepaalt artikel 51 van het Statuut van het Hof van Justitie: „In afwijking van het bepaalde in artikel 256, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn aan het Hof van Justitie voorbehouden de in de artikelen 263 en 265 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde beroepen die door een lidstaat worden ingesteld tegen a) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement of de Raad, of van beide instellingen tezamen, [...]". Vervolgens geeft deze bepaling een reeks uitzonderingen waarvan er geen enkele van toepassing is op de onderhavige zaak.

37. Hieruit volgt mijns inziens dat Spanje het onderhavige beroep terecht bij dit Hof heeft ingesteld.

38. Wat de beroepstermijn betreft, bepaalt de laatste alinea van artikel 263 VWEU, voor zover voor deze zaak van belang, dat het in dat artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden na bekendmaking van de handeling. Op grond van artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie wordt die periode berekend vanaf het einde van de veertiende dag volgende op die waarop de handeling in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt, en krachtens artikel 51 van dat Reglement moet die termijn worden verlengd met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen. In casu werd de oproep voor kandidaten bekendgemaakt op 14 april 2016 en was de uiterste termijn voor het instellen van beroep op grond van bovengenoemde bepalingen dus 8 juli 2016. Daar het beroep op 7 juli 2016 ter griffie van het Hof is binnengekomen, is het beroep dus tijdig ingesteld.

Verordening nr. 1 en het talenbeleid van de instellingen van de EU

39. Verordening nr. 1 was de eerste verordening die de (toenmalige) Europese Economische Gemeenschap heeft vastgesteld. Op het moment van vaststelling ervan kende de Gemeenschap 4 officiële en 4 werktalen binnen de instellingen. Daarna is de verordening op verschillende tijdstippen gewijzigd teneinde rekening te houden met de toetreding van nieuwe lidstaten en, daarmee, de nieuwe talen die als gevolg daarvan aan de lijst moesten worden toegevoegd. Verder is de verordening niet wezenlijk gewijzigd. De Europese Unie telt op dit moment 28 lidstaten en heeft 24 officiële en werktalen. [14]

40. Ofschoon artikel 6 van verordening nr. 1 bepaalt dat de instellingen van de EU de wijze van toepassing van de taalregeling in hun reglement van orde kunnen vastleggen, heeft het Hof opgemerkt dat geen enkele instelling tot dusverre gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid. [15] Dit betekent dat de werktalen van de instellingen althans voor officiële doeleinden dezelfde zijn als de officiële talen.

41. Dit betekent echter niet dat bepaalde instellingen minder geformaliseerde werkwijzen kunnen hebben vastgesteld voor hun dagelijkse bezigheden. Zo ontvangt het Hof van Justitie bijvoorbeeld een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU in om het even welke officiële taal van de Europese Unie. Die beslissing wordt in alle andere talen vertaald [16], zodat zij aan de regeringen van de andere lidstaten kan worden gezonden. Voorts bepaalt artikel 36 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dat de procestaal een van de officiële talen moet zijn. Aangezien de leden van het Hof echter in het Frans beraadslagen en hun vonnissen in die taal opstellen, moeten alle andere documenten in de vorm van schriftelijke pleidooien en opmerkingen (afgezien van die welke

14 Deze zijn vermeld in voetnoot 7 hierboven.

15 Arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punt 67. Niets wijst erop dat de situatie sinds dat arrest is gewijzigd. Zie echter ook het arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punten 199-205, waarin het Hof is ingegaan op artikel 14 van het reglement van orde van de Raad, en zie voorts de punten 53 tot en met 57 hierboven.

16 Behalve het Maltees.

reeds in het Frans zijn gesteld) in die taal worden vertaald. In de regel worden zij niet vertaald in andere officiële talen. Dat zou zowel qua werklast als qua kosten onmogelijk zijn. Het Hof kan daarom enerzijds worden omschreven als een echte meertalige instelling voor zover het om de behandeling van verwijzingsbeslissingen en de bepaling van de procestaal gaat. Anderzijds speelt voor het gewone interne werk het Frans een bijzonder belangrijke rol en zou deze taal voor kandidaten als tweede taal dus nuttiger kunnen zijn dan andere officiële talen (waaronder zowel het Engels als het Duits).

42. Voor andere instellingen gelden deze beperkingen niet en zij kunnen dus flexibeler zijn ten aanzien van hun interne werktalen, en zelfs meer dan één taal hebben waarin zij regelmatig en dagelijks hun werk afhandelen. In de onderhavige zaak vraagt het Parlement het Hof om te erkennen dat die talen het Engels, het Frans en het Duits zijn. [17]

43. Er moet eveneens op worden gewezen dat in een bepaalde instelling weliswaar regelingen kunnen gelden met betrekking tot het taalgebruik, doch dat de taal die binnen een bepaalde afdeling dagelijks het meest wordt gebruikt, een geheel andere kan zijn. Om maar het meest voor de hand liggende voorbeeld te nemen, aangenomen kan worden dat de werktaal in de Deense vertaalafdeling van een instelling Deens is. Maar het kan ook zijn dat een soortgelijk resultaat historisch is gegroeid. Is de meerderheid in een bepaalde afdeling of onderafdeling van een instelling dus Ests onderdaan, dan zullen de meeste doch wellicht niet alle leden van die afdeling of onderafdeling het Ests als taal gebruiken. Hun kan immers niet het gebruik van hun moedertaal worden verboden door een doorslaggevend en voor hen irrelevant beginsel met betrekking tot het gebruik van werktalen binnen hun instelling. [18]

EPSO

44. Volgens overweging 1 van besluit 2002/620 is het „ter wille van de doeltreffendheid en met het oog op een zuiniger gebruik van de middelen, [...] nodig de selectie van ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen aan een gemeenschappelijk interinstitutioneel orgaan toe te vertrouwen". Artikel 2, lid 1, van dat besluit bepaalt dat EPSO de selectiebevoegdheden uitoefent die krachtens artikel 30, lid 1, van het Statuut [19] toekomen aan het tot aanstelling bevoegd gezag van de instellingen die het besluit ondertekenen. Op grond van artikel 2, lid 3, van het besluit behoudt het betrokken tot aanstelling bevoegd gezag de bevoegdheid om geslaagde kandidaten aan te stellen. Volgens artikel 3, lid 2, „kan" EPSO de instellingen bij de selectie van andere personeelsleden (waaronder arbeidscontractanten) bijstand verlenen.

17 Ik merk op dat dit enigszins merkwaardig is, gelet op een document van het Parlement genaamd „Meertaligheid in het Europees Parlement", waarin onder meer wordt gezegd: „In het Europees Parlement zijn alle officiële talen even belangrijk [...] Het Europees Parlement onderscheidt zich van de andere EU-instellingen door zijn verplichting de grootst mogelijke mate van meertaligheid te waarborgen. [...]" Zie http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/20150201PVL00013/Meertaligheid.

18 Sommige auteurs hebben opgemerkt dat de taalregeling binnen een instelling kan verschillen. Sommige directoraten-generaal van de Commissie hanteren bijvoorbeeld het Engels als belangrijkste taal, andere het Frans. Zie Grevier, R., en Lundquist, L., „Getting ready for a new Tower of Babel", in *Linguistic Diversity and European Democracy*, Ashgate, 2011, blz. 80.

19 Artikel 30 van het Statuut luidt: „Voor ieder vergelijkend onderzoek wordt door het tot aanstelling bevoegde gezag een jury benoemd. De jury stelt een lijst van geschikte kandidaten op."

Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen

45. Het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen is ontwikkeld door de Raad van Europa teneinde een transparante, coherente en begrijpelijke basis te creëren voor onder meer de beoordeling van de vaardigheid van vreemde talen.[20] Het verdeelt gebruikers in drie ruime categorieën, die zijn onderverdeeld in twee niveaus. Categorie B wordt omschreven als een „onafhankelijk gebruiker" en niveau B2 vertegenwoordigt wat wordt omschreven als „uitzicht".[21]

46. Ofschoon het aantal uren om dat niveau te bereiken van persoon tot persoon kan verschillen, ligt het aantal uren dat algemeen wordt aangegeven om zich voor te bereiden voor het examen van niveau B2 in het algemeen tussen 500 en 650.[22] Niet aangenomen kan worden dat alle potentiële kandidaten voor de selectieprocedure in deze zaak een tweede taal hebben geleerd, of dit nu Engels, Frans, Duits of een andere was[23], laat staan een tweede taal op niveau B2.

47. Het aantal uren om een gevorderd niveau van vervaardigheden als beroepschauffeur te verwerven, daaronder begrepen de training voor incidenten die verband houden met de veiligheid, lijkt echter ongeveer 200 te bedragen.[24]

Arbeidscontractanten

48. Vóór de hervorming van het Statuut in 2004[25], werd personeel door de instellingen aangeworven hetzij als ambtenaar (waaronder administrateurs en assistenten) hetzij als andere functionaris (waaronder tijdelijke en hulpfunctionarissen). Bij die hervorming is de categorie hulpfunctionarissen[26] afgeschaft en is een nieuwe categorie ingevoerd, „arbeidscontractanten". Ook werden de bepalingen in bijlage I bij het Statuut betreffende de aard van de door de ambtenaren te verrichten werkzaamheden gewijzigd.

49. Voorheen hield de relatief breed opgezette lijst van werkzaamheden in Bijlage I in dat chauffeurs in het algemeen konden en werden aangeworven als ambtenaar.[27] Zij hadden daarmee recht op alle voordelen die ambtenaren krachtens het Statuut genieten, daaronder begrepen de daadwerkelijke bestendigheid van het dienstverband op voorwaarde dat zij de passende proeftijd hebben doorlopen en geen disciplinaire overtreding hebben begaan die reden voor hun ontslag uit de dienst oplevert.

20 Zie https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages.

21 Een volledige omschrijving van het niveau en de mate van kennis waarvan daarvoor wordt uitgegaan is opgenomen in de Bijlage. Zie https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/table-1-cefr-3.3-common-reference-levels-global-scale. De specifieke omschrijving voor niveau B2 is: „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 inspanningen 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." Zie https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages.

22 Voor Engels zie: https://support.cambridgeenglish.org/hc/en-gb/articles/202838506-Guided-learning-hours, waar wordt gesproken van 500 tot 600 uur. Voor Frans zie: http://www.alliancefr.ph/en/general-information, waar wordt gesproken van 560 tot 650 uur. Voor Duits zie: http://www.deutschkurse-leipzig.de/schule-team/niveaustufen-des-ger/, waar wordt gesproken van 640 uur.

23 Volgens Special Eurobarometer 386 van de Commissie, *Europeans and their Languages*, van juni 2012, stelt slechts iets meer dan de helft van de Europeanen dat zij naast hun moedertaal ten minste één andere taal spreken. Voor degenen die hun opleiding tussen het 16e en het 19e jaar afrondden, was het gemiddelde cijfer van degenen die in de lidstaten ten minste één vreemde taal hadden 48 %, en voor degenen die hun opleiding met 15 jaar afrondden bedroeg dit 22 %. Zoals kon worden verwacht, was het cijfer voor degenen met ten minste een universitaire opleiding aanzienlijk hoger (meer dan 75 %). Zie *ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf*. Volgens punt B van onderdeel IV van de oproep voor kandidaten dienden zij slechts de leerplicht vervuld te hebben.

24 Zie https://www.cefs-formation.com.

25 Krachtens verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de Regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB 2004, L 124, blz. 1).

26 Door te bepalen dat na 31 december 2006 geen nieuwe hulpfunctionarissen mochten worden aangeworven.

27 Als assistenten (categorie D).

50. Bij de hervorming werd het personeel ingedeeld in twee categorieën. De eerste categorie, waarvoor artikel 3 bis RAP geldt, omvat personeel dat onder meer wordt aangeworven om werkzaamheden te verrichten waarbij „handenarbeid of administratieve ondersteunende diensten" worden verricht.[28] De tweede categorie, waarop artikel 3 ter RAP van toepassing is, omvat personeel dat voor korte tijd wordt aangeworven. Dit verschil is in de onderhavige zaak van fundamenteel belang. Artikel 85, lid 1, RAP bepaalt dat de overeenkomst met een in artikel 3 bis RAP bedoelde arbeidscontractant na de eerste verlenging alleen nog voor onbepaalde tijd kan worden verlengd. Met betrekking tot een arbeidscontractant in de zin van artikel 3 ter RAP, bepaalt artikel 88, onder b), RAP echter dat zij maximaal zes jaar binnen een instelling werkzaam mogen zijn. Uit de oproep voor kandidaten blijkt duidelijk dat de succesvolle kandidaten zouden worden aangeworven krachtens artikel 3 bis RAP, en niet krachtens artikel 3 ter RAP.

51. De hervorming heeft ook de in bijlage I bij het Statuut opgenomen lijst beperkt van werkzaamheden waarvoor ambtenaren kunnen worden aangeworven. De functie van chauffeur werd daarvan uitgesloten en viel voortaan onder de werkzaamheden die werden toevertrouwd aan arbeidscontractanten van de functiegroep 1, zoals uiteengezet in artikel 80 RAP.[29]

52. De hervorming heeft tot gevolg gehad dat een instelling die na 1 mei 2004 op permanente of semipermanente basis chauffeurs wilde aanwerven, deze op basis van artikel 3 bis RAP diende aan te werven als arbeidscontractant van de functiegroep I, en niet, zoals voorheen, als ambtenaar.

Meertaligheid in de Europese Unie: de rechtspraak van het Hof

53. Het Hof heeft geoordeeld dat de Europese Unie „het belangrijk vindt dat de meertaligheid in stand wordt gehouden", zoals blijkt uit artikel 3, lid 3, VEU.[30] Die uitspraak lijkt mij het uitgangspunt voor om het even welke analyse van het talengebruik binnen de Unie en, zoals in de onderhavige zaak, in haar instellingen en degenen die met hen communiceren. Het Hof heeft echter erkend dat er uitzonderingen op dit belangrijke beginsel moeten bestaan.

54. In een recent arrest van 6 september 2017 in de zaak Slowakije en Hongarije/Raad[31] werd de Grote kamer van het Hof gevraagd om die uitzonderingen te onderzoeken. De zaak betrof verzoeken tot nietigverklaring van besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland.[32] Dat besluit was vastgesteld tegen de achtergrond van de uitzonderlijke migratiestroom in het Middellandse Zeegebied, waardoor enorme druk ontstond aan de zuidelijke zee- en landbuitengrenzen van de Europese Unie, met name wat Italië en Griekenland betreft. Op 17 september 2015 had het Parlement een wetgevingsresolutie vastgesteld tot goedkeuring van het voorstel van de Commissie voor een besluit waarbij voorlopige maatregelen ter zake werden vastgesteld, gelet op de „uitzonderlijke situatie van hoogdringendheid en de noodzaak om de situatie onmiddellijk aan te pakken". Het besluit zelf verwijst naar „een noodsituatie die het gevolg is van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in die lidstaten [Italië en Griekenland]" en bepaalt dat 120 000 verzoekers om internationale bescherming naar andere lidstaten moeten worden overgeplaatst.[33]

28 Zie artikel 3 bis, lid 1, onder a), en artikel 80 RAP.

29 Zie punt 50 hierboven.

30 Zie daarvoor arresten van 5 mei 2015, Spanje/Raad, C-147/13, EU:C:2015:299, punt 42, en 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 203.

31 C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631.

32 PB 2015, L 248, blz. 80.

33 Zie artikel 1, lid 1, en artikel 4, lid 1.

55. Tegen die achtergrond van bijzondere spoedeisendheid was het oorspronkelijke voorstel voor een besluit dat de Europese Commissie had voorbereid weliswaar in alle officiële talen opgesteld, doch waren de teksten van de achtereenvolgende wijzigingen van dat voorstel, met in begrip van de tekst van het besluit zoals door de Raad vastgesteld, de lidstaten alleen toegezonden in het Engels, ofschoon alle wijzigingen kennelijk hardop zijn voorgelezen door de voorzitter van de Raad met een simultane vertaling in alle officiële talen. Hongarije en de Slowaakse Republiek stelden dat dit laatste in strijd was met artikel 14, leden 1 en 2, van het reglement van orde van de Raad.[34] De Raad beriep zich echter op artikel 14, lid 2, van zijn reglement van orde en merkte op dat geen enkele lidstaat bezwaar had gemaakt tegen het verzuim om schriftelijke details over de wijzigingen in alle officiële talen te geven.[35]

56. In zijn arrest wees het Hof op de situatie en op wat het „de catastrofale humanitaire situatie die deze [vluchtelingen]crisis met name heeft teweeggebracht in de lidstaten" noemde.[36] Het oordeelde dat de uitlegging die de Raad aan zijn reglement van orde gaf, moest worden aanvaard, aangezien die uitlegging „blijk [geeft] van een evenwichtige en flexibele aanpak die de doeltreffendheid en de snelheid van de werkzaamheden van de Raad bevordert, wat vooral van belang is in de bijzondere context van spoedeisendheid die de procedure van vaststelling van voorlopige maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU kenmerkt".[37]

57. Die benadering lijkt mij de essentiële basis op grond waarvan uitzonderingen op de taalregels ten behoeve van de meertaligheid binnen de Europese Unie kunnen worden aanvaard. Wanneer er een beroep op een uitzondering wordt gedaan, dient er een belangenafweging plaats te vinden. Er moet sprake zijn van een rechtvaardiging (in dat geval, een situatie van extreme spoedeisendheid) en er moeten zoveel mogelijk waarborgen zijn (in dat geval, het recht van een lidstaat om een vertaling te verlangen in een of meerdere officiële talen en het verstrekken van tolkfaciliteiten). De analyse van de uitzonderingen waarop het Parlement zich in deze zaak wil beroepen moet mijns inziens geïnspireerd zijn op deze aspecten.

Eerste middel: schending van de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1, van artikel 22 van het Handvest en van artikel 1 quinquies van het Ambtenarenstatuut als gevolg van het vereiste dat kandidaten met EPSO in het Engels, het Frans of het Duits moeten communiceren

58. In het kader van dit middel stelt Spanje dat de oproep voor kandidaten verschillende juridische fouten bevatte, aangezien de kandidaten daarin werd verzocht om met EPSO in het Engels, het Frans of het Duits te communiceren, met uitsluiting van de andere officiële talen, en om hun sollicitaties in een van die talen te stellen.

59. Alvorens in detail in te gaan op de argumenten van partijen, lijkt het mij zinvol om te kijken naar de oproep voor kandidaten zelf. Ik wijs erop dat de rechtvaardiging voor de beperkte keuze van de tweede taal die is opgenomen in punt C van onderdeel IV[38], de standaardformulering is die sinds het arrest van 27 november 2012 in de zaak Italië/Commissie[39] is opgenomen in aankondigingen van vergelijkende onderzoeken en oproepen voor het indienen van blijken van belangstelling.

34 Artikel 14 van het reglement van orde van de Raad van 1 december 2009 luidt: „1. Behoudens een andersluidend besluit dat de Raad met eenparigheid van stemmen op grond van de urgentie neemt, beraadslaagt en besluit de Raad alleen op de grondslag van documenten en ontwerpen die zijn gesteld in de door de geldende regeling van het taalgebruik voorgeschreven talen. 2. Ieder lid van de Raad kan zich tegen beraadslaging verzetten indien de tekst van eventuele amendementen niet is gesteld in de in lid 1 van dit artikel bedoelde talen."

35 Zie de punten 3, 196, 201 en 204 van het arrest.

36 Zie de punten 114 en 115 van het arrest.

37 Zie punt 203 van het arrest.

38 Zie punt 27 hierboven.

39 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752. Zie onder meer arresten van 24 september 2015, Italië en Spanje/Commissie, T-124/13 en T-191/13, EU:T:2015:690, punt 6; 17 december 2015, Italië/Commissie, T-295/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:997, punt 32, en 15 september 2016, Italië/Commissie, T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495, punt 11.

60. De volgende bepalingen zijn van bijzonder belang:

– ofschoon de oproep voor kandidaten afkomstig is van het Parlement, werd de selectieprocedure georganiseerd met „technische ondersteuning” van EPSO (onderdeel I);

– de kandidaten konden zich alleen elektronisch inschrijven op de internetsite van EPSO en dienden de aldaar gegeven instructies te volgen, die met name in de gebruiksaanwijzing voor de elektronische online-inschrijving waren opgenomen („online-instructies”) (onderdeel VI)[40];

– de selectieprocedure geschiedde *uitsluitend*[41] op basis van kwalificaties, op grond van de beoordeling van de gedetailleerde antwoorden op de vragen van het inschrijfformulier (onderdeel VII);

– kandidaten die tijdens de selectieprocedure valse verklaringen hadden overgelegd, zouden van de selectieprocedure worden uitgesloten (onderdeel XI).

61. De oproep voor kandidaten bevatte geen uitdrukkelijke instructies over de taal waarin het inschrijfformulier moest worden ingevuld noch werd enige informatie verstrekt over wat kandidaten moesten doen die niet goed wisten hoe zij met hun aanmelding verder moesten gaan.

62. In het kader van dit middel stelt Spanje allereerst dat de oproep voor kandidaten in strijd is met de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1. De in deze zaak aan de orde zijnde communicatie heeft betrekking op verzoeken om informatie voorafgaande aan de aanmelding en de indiening van de aanmelding zelf. Dit laatste is van bijzonder belang, gelet op het feit dat de selectieprocedure slechts één fase bevatte en er geen latere beoordeling in het assessment centre plaatsvond. Kandidaten die gehoor geven aan een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor een functie in een instelling van de EU, kunnen op grond daarvan niet worden geacht in een situatie te verkeren die voor die instelling puur intern is, met als gevolg dat de eventueel beperktere taalkundige bepalingen van het Ambtenarenstatuut op hen van toepassing zijn.[42]

63. Spanje stelt dat, gelet op de wijze waarop de oproep voor kandidaten was geformuleerd, degenen die overwogen om zich aan te melden, het gevoel zouden hebben dat zij geen andere keuze hadden dan eventuele vragen over de selectieprocedure[43] in het Engels, het Frans of het Duits te stellen en dat ook het inschrijfformulier in een van die talen moest worden ingevuld, ook al was dit niet hun moedertaal. Zelfs al was er juridisch gezien geen sprake van schending van verordening nr. 1, er was wel sprake van een feitelijke schending.

64. Voorts en voor het geval het Hof het niet eens zou zijn met zijn argumenten over de toepasselijkheid van verordening nr. 1, stelt Spanje dat er geen rechtvaardiging bestaat voor de beperking en dat zelfs al zou dit wel het geval zijn, deze onevenredig is. Er is daarom sprake van schending van artikel 22 van het Handvest en van artikel 1 quinquies, lid 1, en artikel 6 van het Ambtenarenstatuut.

40 De online-instructies van EPSO kunnen worden geraadpleegd op: https://epso.europa.eu/manuals/online-application-manual_nl. Op het moment waarop deze conclusie werd voorbereid, werd over de beschikbare versie gezegd: „Laatst bijgewerkt: april 2016”. Dit is dus de versie die van kracht was ten tijde van de oproep voor kandidaten. Het document is beschikbaar in alle officiële talen.

41 Benadrukt in de oorspronkelijke tekst.

42 Zie bijvoorbeeld punt 96 hieronder.

43 Bij de uiteenzetting van dit middel in het verzoekschrift verklaart Spanje op verwarrende wijze dat het alleen betrekking heeft op de communicatie tussen de kandidaten en EPSO. Bij het vervolg van zijn betoog gaat het vervolgens ook over de communicatie tussen die kandidaten en het Parlement. Aangezien dit niet is uiteengezet in het middel en Spanje mijns inziens er hoe dan ook niet in is geslaagd om aan te tonen dat de communicatie met het Parlement op deze wijze was beperkt, zal ik hier niet verder op ingaan.

65. Het antwoord van het Parlement bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel gaat in op de communicatie met de kandidaten. Benadrukt wordt dat de oproep voor kandidaten geen beperkingen bevatte ten aanzien van de taal die de kandidaten konden gebruiken in hun communicatie met het Parlement of EPSO. Althans wat de vragen aan het Parlement betreft, hebben bepaalde kandidaten daarvoor hun moedertaal gebruikt en heeft het Parlement ook in die taal geantwoord.

66. Het Parlement verwijst voorts naar het beginsel dat de handelingen van de instellingen het vermoeden van wettigheid genieten en naar de rechtspraak dat wanneer een bepaling van afgeleid Unierecht op meerdere wijzen kan worden uitgelegd, de voorkeur moet worden gegeven aan de uitlegging op grond waarvan die bepaling in overeenstemming is met het Verdrag, boven de uitlegging op grond waarvan zij in strijd is met het Verdrag.[44]

67. Het tweede onderdeel van het antwoord van het Parlement heeft betrekking op het inschrijvingsformulier zelf. Ofschoon het toegeeft dat het inschrijvingsformulier „om technische redenen" alleen beschikbaar was in het Engels, het Frans of het Duits, houdt het Parlement staande dat dit niet betekende dat de kandidaten verplicht waren om een van die talen te gebruiken. Een aantal kandidaten heeft het inschrijvingsformulier inderdaad in hun eigen taal ingevuld en hun inschrijving is gewoon verwerkt, waar nodig met behulp van de diensten van taalbeoordelaars.

68. Aangezien een analyse van hun inschrijving de benadering van de argumenten van Spanje kan kleuren, zal ik eerst ingaan op de vragen van Unierecht die het Parlement aan de orde heeft gesteld en waarnaar in punt 66 hierboven is verwezen, alvorens inhoudelijk in te gaan op zijn argumenten. In de eerste plaats heeft het Hof inderdaad geoordeeld dat handelingen van de EU-instellingen worden vermoed rechtsgeldig te zijn en rechtsgevolgen in het leven te roepen zolang zij niet nietig zijn verklaard bij een uitspraak van het Hof of ongeldig zijn verklaard als gevolg van een exceptie van onwettigheid. Het heeft het doel van deze regel omschreven als de noodzaak om de stabiliteit van de rechtsverhoudingen in stand te houden.[45] Maar afgezien van de vraag hoezeer die regel moet worden toegepast op louter administratieve besluiten van die instellingen, moet worden opgemerkt dat dit een procedureel punt is. Met andere woorden, het geeft geen enkele voorrang aan of toestemming voor die handelingen. Er wordt enkel gezegd dat zij van kracht blijven zo lang als en totdat zij voor de Unierechter met succes ter discussie worden gesteld. Het door het Parlement genoemde beginsel biedt dus geen enkele bruikbare houvast. Aangezien in casu door Spanje beroep is ingesteld, moet dat beroep ten gronde worden onderzocht.

69. Wat in de tweede plaats kwesties van uitlegging betreft, blijkt uit de hierboven genoemde rechtspraak van het Hof[46] de volkomen redelijke opvatting dat instellingen moeten worden geacht te handelen in overeenstemming met de Verdragen. In gevallen van dubbelzinnigheid of twijfel moet daarom de voorkeur worden gegeven aan de uitlegging die deze regel weerspiegelt. Maar verder gaan de beslissingen van het Hof niet. In tegenstelling tot hetgeen het Parlement lijkt te suggereren, vormen zij geen regel op grond waarvan de uitlegging die een van de instellingen in procedures voor het Hof naar voren brengt, op enige manier een voorkeursbehandeling moet krijgen ten opzichte van de uitlegging die wordt verdedigd door de partij die de handeling wil aanvechten.

70. Dit gezegd zijnde, zal ik vervolgens ingaan op de argumenten van Spanje. Ik zal allereerst ingaan op het eerste argument.[47]

44 Het Parlement noemt in dit verband het arrest van 13 december 1983, Commissie/Raad, 218/82, EU:C:1983:369, punt 15.

45 Zie daarvoor arrest van 5 oktober 2004, Commissie/Griekenland, C-475/01, EU:C:2004:585, punten 18 en 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

46 Zie punt 66 en voetnoot 44.

47 Zie de punten 62 en 63 hierboven.

71. Spanje beroept zich in dat verband in ruime mate op het arrest van de Grote kamer van het Hof in de zaak Italië/Commissie.[48] Het is zeker de moeite waard om wat gedetailleerder op dat arrest in te gaan. In die zaak diende het Hof zich onder meer uit te spreken over de vraag of de volledige bekendmaking van een aankondiging voor vergelijkend onderzoek in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in slechts drie talen (Engels, Frans en Duits), tezamen met een summiere bekendmaking in de overige officiële talen, voldeed aan de vereisten van verordening nr. 1 gelezen in samenhang met de bepalingen van het Statuut. De Commissie had aangevoerd dat het Statuut niet alleen van toepassing was op ambtenaren van de EU, maar eveneens op personen die ambtenaar wilden worden.[49]

72. Het Hof heeft het argument dat verordening nr. 1 niet van toepassing was op ambtenaren en andere personeelsleden van de instelling niet aanvaard en heeft aangegeven dat a fortiori niet kon worden gezegd dat zij niet van toepassing was op kandidaten van een extern vergelijkend onderzoek.

73. Het Hof heeft hier echter aan toegevoegd dat het niet nodig was om te bepalen of de betrokken aankondigingen van vergelijkend onderzoek (als „handelingen van algemene strekking") onder artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1 vielen, en wel omdat uit artikel 1, lid 2, van bijlage III bij het Statuut duidelijk bleek dat de aankondiging van een algemeen vergelijkend onderzoek volledig moet worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, hetgeen noodzakelijkerwijs betekent in alle officiële talen. Dit betekende dat de summiere bekendmaking in andere talen dan het Engels, het Frans en het Duits ontoereikend was. Aangezien kandidaten wier moedertaal een van die andere talen was, waren benadeeld met betrekking tot het juiste begrip van de aankondigingen en de termijn voor het voorbereiden en toezenden van een sollicitatie voor deelneming aan de vergelijkende onderzoeken, was er bovendien sprake van een verschil in behandeling op grond van taal, hetgeen in strijd was met artikel 21 van het Handvest en met artikel 1 quinquies, lid 6, van het Statuut.[50]

74. In de zaak Italië/Commissie nam het Hof dus geen definitief standpunt in over de vraag of verordening nr. 1 of het Ambtenarenstatuut van toepassing was op kandidaten voor een extern vergelijkend onderzoek. Welk wetgevingsinstrument ook werd toegepast, het resultaat was hetzelfde: de betrokken aankondigingen van vergelijkend onderzoek dienden nietig te worden verklaard. Ofschoon de achtergrond van die zaak en de onderhavige zaak niet dezelfde is, vertonen zij mijns inziens voldoende overeenkomsten om de redenering en de benadering van het Hof in die zaak te kunnen toepassen op de onderhavige.[51] Ik zal daarom eerst onderzoeken of verordening nr. 1 van toepassing is op het eerste door Spanje aangevoerde middel en vervolgens ingaan op het Ambtenarenstatuut.

75. Spanje baseert zijn eerste middel op schending van de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1. Artikel 2 van verordening nr. 1 bepaalt onder meer dat de stukken die door een persoon ressorterende onder de jurisdictie van een lidstaat aan de instellingen van de Europese Unie worden gezonden, naar keuze van de afzender worden gesteld in een van de officiële talen en dat het antwoord in dezelfde taal wordt gesteld.

76. Hadden de kandidaten feitelijk geen mogelijkheid om met het Parlement en EPSO te communiceren en het inschrijvingsformulier in te vullen in een andere taal dan het Engels, het Frans of het Duits?

48 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752.

49 Zie daarvoor punt 32 van het arrest.

50 Zie daarvoor de punten 70 tot en met 75 van het arrest.

51 De zaak Italië/Commissie betrof met name de vraag hoe aankondigingen voor een extern vergelijkend onderzoek voor administrateurs en assistenten (ambtenaren dus) bekend moesten worden gemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, terwijl het in casu specifiek gaat om de vraag van de communicatietalen tussen kandidaten voor een functie als arbeidscontractant op basis van een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling. Desondanks is de kernvraag in beide zaken de toepassing van verordening nr. 1 en het Statuut op personen die op het relevante tijdstip niet in dienst waren van een instelling van de EU. Ik wil in dit verband opmerken dat de bekendmaking van een aankondiging ook een kennisgeving is, zij het in het kader van het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

77. In die context benadrukt het Parlement dat de oproep voor kandidaten geen expliciete regels voor de communicatietaal bevatte, en dat is inderdaad juist. Het ontbreken van expliciete aanwijzingen betekent echter niet dat er geen sprake was van impliciete aanwijzingen. Mijns inziens is de vraag wat een redelijk persoon, in de positie van een potentiële kandidaat voor de betrokken selectieprocedure, uit de oproep, in zijn geheel gelezen, en de andere documenten en informatiebronnen waarnaar deze verwijst kon opmaken.

78. Laten wij beginnen met het normale uitgangspunt, namelijk de oproep voor kandidaten zelf. Een potentiële kandidaat die de oproep leest, zal inderdaad opmerken dat deze geen instructies bevat met betrekking tot het gebruik van de communicatietalen tijdens de selectieprocedure. Indien hij van plan is om een of meerdere vragen over die procedure te stellen, zal hij eveneens onderdeel X opmerken waarin een mailadres van het Parlement wordt genoemd dat kan worden gebruikt „voor elke mededeling in verband met de procedure".

79. Diezelfde kandidaat zal echter ook de verklaring opmerken in de tweede alinea van onderdeel I, namelijk dat de selectieprocedure wordt georganiseerd „met technische ondersteuning" van EPSO alsmede het vereiste in onderdeel VI dat kandidaten zich elektronisch moeten inschrijven op de internetsite van EPSO en de aldaar gegeven instructies moeten volgen. Wanneer hij die internetsite bezoekt, zal hij vaststellen dat het formulier dat vereist is om een EPSO-account aan te maken (dat hij nodig heeft om verder te gaan), alleen beschikbaar is in het Engels, het Frans of het Duits. [52]

80. De oproep voor kandidaten verwijst voorts naar de instructies die „met name" zijn opgenomen in de online-instructies. Laten wij eens aannemen dat de kandidaat vervolgens naar dat document gaat. Onderdeel 3 heet „online-sollicitatieformulier". Na de instructie te hebben gelezen dat hij zijn sollicitatie moet invullen in de taal die is aangegeven in de oproep, zal hij hoe dan ook verder gaan, aangezien er in casu geen taal was aangegeven. Het volgende punt in het document geeft aan dat aangezien de „application environment" alleen beschikbaar is in het Engels, het Frans en het Duits [53], de kandidaten een zogenoemde „overview" moeten raadplegen voor instructies in alle officiële talen. Dat document bevat een reeks vertalingen van woorden en uitdrukkingen die in het online-sollicitatieformulier van EPSO worden gebruikt, vanuit het Engels, het Frans en het Duits. Er wordt niet aangegeven of gesuggereerd dat het formulier in om het even welke taal kan worden ingevuld. Integendeel, het zou niet onredelijk zijn om te concluderen dat de taal waarin het document is gesteld ook de taal is die voor de invulling ervan moet worden gebruikt, a fortiori omdat de oproep voor kandidaten eerder (in punt C van onderdeel IV) heeft aangegeven dat een „bevredigende" kennis van die talen moet worden aangetoond. Aangenomen dat de betrokken kandidaat redelijk oplettend en zorgvuldig is, zal hij op invoerveld nr. 159 het volgende vinden: „you must complete this application form in English, French or German". Die verklaring neemt bij hem elke twijfel weg over de vraag hoe hij met het sollicitatieformulier dient om te gaan. [54] Het Parlement heeft immers zelf bevestigd dat dit het standpunt was in zijn per e-mail (in het Grieks) gezonden antwoord van 26 april 2016 aan een potentiële kandidaat, die bij zijn dupliek is gevoegd.

81. Verdergaand met een grondige lezing van het online sollicitatieformulier, maar toegespitst op de vraag van communicatie in het algemeen, bevat onderdeel 5 van de instructies een verklaring dat de kandidaten zich voor vragen die niet reeds op de internetsite van EPSO worden behandeld, tot EPSO kunnen wenden via de link „contact us" op zijn internetsite. Wanneer op die link wordt geklikt

52 Zie https://europa.eu/epso/application/passport/index.cfm?action=create_profile.

53 Het is mij niet geheel duidelijk wat de precieze betekenis is van de uitdrukking „application environment", die in de Engelstalige versie van het online-sollicitatieformulier wordt gebruikt. De uitdrukking lijkt mij, als iemand die Engels als moedertaal heeft, geen enkele duidelijke betekenis te hebben en, om het zo vriendelijk mogelijk uit te drukken, louter jargon. Ik vermoed dat het voor iemand met een andere moedertaal dan Engels zou betekenen „alles dat verband houdt met de sollicitatie".

54 Het is van belang om voor ogen te houden dat het Hof het belang van rechtszekerheid heeft benadrukt, door te oordelen dat regels voor de taalkeuze in vergelijkende onderzoeken „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" (zie arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punt 90).

worden de kandidaten naar een site geleid waarop een reeks veelvuldig gestelde vragen (frequently asked questions; „FAQs") is opgenomen. Zij worden dan door twee sets van vragen geleid, aan het einde waarvan de vraag wordt gesteld of zij het antwoord hebben gevonden. Wanneer op „nee" wordt gedrukt opent zich een volgend scherm waarop wordt aangegeven dat de kandidaten specifieke vragen rechtstreeks aan EPSO kunnen voorleggen. Daarna volgt een formulier waarop de kandidaten onder meer wordt verzocht om uit alle officiële talen die talen te kiezen waarin zij een antwoord wensen te ontvangen. De kandidaten moeten minimaal twee talen kiezen.

82. Op basis van het voorgaande zou ik ten eerste willen concluderen dat een kandidaat redelijkerwijs mocht aannemen dat hij met EPSO kon communiceren in de officiële taal van zijn keuze, doch dat hij niet de garantie had dat hij ook een antwoord in die taal zou krijgen. Ten tweede zou hij op grond van een grondige lezing van de oproep voor kandidaten en de documenten waarnaar die oproep verwijst, vaststellen dat hij het inschrijvingsformulier diende in te vullen in het Engels, het Frans of het Duits, en niet in een andere officiële taal van de Europese Unie. Het argument van het Parlement dat bepaalde kandidaten het formulier wel in een andere dan een van die drie talen hebben ingevuld, kan mijns inziens niet slagen. Zoals Spanje terecht opmerkt, kunnen andere potentiële kandidaten immers volledig hebben afgezien van indiening van een sollicitatie of dit met minder succes hebben gedaan, aangezien de betrokken taal niet de taal was waarin zij zich met hetzelfde gemak konden uitdrukken als zij in hun moedertaal hadden gekund.

83. Ik kom daarom tot de conclusie dat de oproep voor kandidaten in strijd was met de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1, voor wat de talen betreft waarin de kandidaten met EPSO konden communiceren en de taal waarin het inschrijvingsformulier moest worden ingevuld.

84. Maar is er ook sprake van schending van de bepalingen van het Ambtenarenstatuut?

85. Spanje stelt in wezen dat er geen enkele reden is voor de beperking en dat degenen wier moedertaal het Engels, het Frans of het Duits is, zijn bevoordeeld. Zij zullen met name beter in staat zijn geweest om hun positieve aspecten te beschrijven en hadden veel minder kans op het verstrekken van onjuiste informatie. De beperking is bovendien onevenredig, aangezien (i) de enige fase van de selectieprocedure was gebaseerd op schriftelijke informatie die op het inschrijvingsformulier moest worden verstrekt, en (ii) onjuiste informatie kon leiden tot uitsluiting van de selectieprocedure.

86. Het Parlement gaat niet verder in op de argumenten van Spanje, aangezien het van mening is dat er feitelijk geen sprake was van de door Spanje geschetste beperking.

87. Ook hier kunnen nuttige aanwijzingen worden afgeleid uit het arrest Italië/Commissie.[55] Afgezien van de in de punten 71 en 72 hierboven genoemde kwesties, diende het Hof zich in die zaak ook uit te spreken over de vraag of het verzuim om de aankondiging van het algemeen vergelijkend onderzoek in alle officiële talen bekend te maken, discriminatie opleverde. Het Hof oordeelde dat kandidaten met een andere moedertaal dan een van de talen waarin de aankondiging volledig was bekendgemaakt[56], waren benadeeld in vergelijking met kandidaten wier moedertaal wel een van die talen was en dat die benadeling een gevolg was van een verschil in behandeling op grond van taal, hetgeen verboden werd door artikel 21 van het Handvest en artikel 1 quinquies, lid 1, van het Ambtenarenstatuut.[57] Dit betekende dat elke beperking op objectieve en redelijke wijze gerechtvaardigd diende te worden en moest beantwoorden aan legitieme doelstellingen van algemeen

55 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752.

56 Dat wil zeggen Engels, Frans en Duits.

57 Het is niet geheel duidelijk waarom Spanje ervoor heeft gekozen om de nadruk te leggen op artikel 22 van het Handvest, en niet op artikel 21. Er is echter gezegd dat de twee bepalingen een „potentieel belangrijke overlap" hebben (zie Craufurd Smith, R., „Article 22 – Cultural, Religious and Linguistic Diversity", in *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, 2014, blz. 611). Aangezien in het kader van deze conclusie gezegd kan worden dat de eerste bepaling een positieve verplichting inhoudt (om de diversiteit aan talen te eerbiedigen) en de tweede een negatieve (namelijk het verbod van discriminatie op grond van, onder meer, taal), wil ik niet langer stilstaan bij dit onderscheid.

belang in het kader van het personeelsbeleid. Aangezien de door de Commissie in die zaak aangevoerde rechtvaardiging feitelijk niet leek te worden onderbouwd, kon deze niet evenredig worden geacht en leverde deze daarom een door artikel 1 quinquies van het Ambtenarenstatuut verboden discriminatie op grond van taal op.[58]

88. In de onderhavige zaak heeft het Hof, gezien het ontbreken van een door het Parlement aangevoerde legitieme doelstelling of rechtvaardiging, feitelijk niets waarmee het aan de slag kan gaan. Mijns inziens is echter duidelijk dat een kandidaat met een andere moedertaal dan het Engels, het Frans of het Duits, om de door Spanje genoemde redenen werd benadeeld in vergelijking met een kandidaat die zich zonder problemen in een van die talen kon uitdrukken. Dit is met name relevant in een context waarin de selectieprocedure van een oproep voor kandidaten uitsluitend moest worden georganiseerd op basis van de gedetailleerde antwoorden die de kandidaten op de vragen op het inschrijvingsformulier moesten geven en waarbij onjuiste verklaringen op dat formulier tot uitsluiting konden leiden.[59] Er was dus sprake van discriminatie op grond van taal – en dus ook van schending van artikel 1 quinquies, lid 1, van het Statuut – met betrekking tot die (potentiële) kandidaten met een andere moedertaal dan een van de drie „voorkeurstalen".

89. Aangezien ik van mening ben dat het eerste middel van Spanje om de hierboven genoemde redenen moet worden aanvaard, is het strikt gezien niet nodig om de ruimere vraag van de onderlinge relatie tussen verordening nr. 1 en het Ambtenarenstatuut te onderzoeken. Zoals hierboven aangegeven, heeft de Grote kamer van het Hof in de zaak Italië/Commissie[60] er uitdrukkelijk van afgezien om zich daarover uit te spreken.[61] Volledigheidshalve zal ik echter kort ingaan op de kwestie.

90. Allereerst wil ik opmerken dat het Hof in die zaak heeft geoordeeld dat „bij gebreke van specifieke verordeningsbepalingen voor de ambtenaren en personeelsleden en bij gebreke van bepalingen dienaangaande in de reglementen van orde van de bij de omstreden aankondigingen van vergelijkend onderzoek betrokken instellingen, er geen enkele tekst [is] op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de betrekkingen tussen deze instellingen en hun ambtenaren en personeelsleden volledig buiten de werkingssfeer van verordening nr. 1 vallen". Onmiddellijk daarna verklaarde het dat „[*h*]*etzelfde […] a fortiori [geldt] voor de betrekkingen tussen de instellingen en de kandidaten voor een extern vergelijkend onderzoek, die in beginsel ambtenaar noch personeelslid zijn*".[62]

91. Vervolgens merk ik op dat een tekstuele analyse van het Ambtenarenstatuut, dat in artikel 1 bepaalt dat het van toepassing is op „de ambtenaren van de Unie" en in artikel 1 bis dat onder dit begrip ook wordt verstaan „hij die [...] in een vast ambt *is aangesteld*", bij eerste lezing suggereert dat het niet van toepassing is op kandidaten voor een post als ambtenaar. Op dezelfde wijze bepaalt artikel 1 RAP dat de regeling onder meer van toepassing is op een personeelslid met de hoedanigheid van „arbeidscontractant", waarbij dat begrip in artikel 3 bis RAP wordt gedefinieerd als het „personeelslid dat [door de betrokken instelling] *is aangesteld* om hetzij voltijds, hetzij deeltijds een ambt te vervullen".

92. Ten slotte merk ik op dat artikel 2 van verordening nr. 1 de specifieke verwezenlijking van artikel 24 VWEU is. Laatstgenoemde bepaling bevat ruime en onbeperkte bewoordingen. Hieruit volgt mijns inziens dat artikel 2 niet eng en beperkt moet worden uitgelegd.

58 Zie de punten 73 tot en met 77 van het arrest.

59 Zie punt 60 hierboven.

60 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752.

61 Zie punt 74 hierboven.

62 Zie de punten 68 en 69 van het vonnis (cursivering toegevoegd).

93. Elk van de bovengenoemde punten pleit mijns inziens tegen een uitlegging van verordening nr. 1 die ertoe zou leiden dat deze in een bepaald geval snel buiten beschouwing wordt gelaten ten gunste van de toepassing van het Ambtenarenstatuut in een bepaald geval. Zij lijken juist te suggereren dat het Statuut vooral *niet* tot doel heeft, de verhoudingen tussen de instellingen en *kandidaten* voor een functie als ambtenaar te regelen.

94. Toch blijkt duidelijk dat het Statuut op sommige punten wel van toepassing is op dergelijke kandidaten. Zo heet hoofdstuk I van titel III, waarin de artikelen 27 en 28 zijn opgenomen, bijvoorbeeld „Aanwerving" en draagt bijlage III de naam „Procedure voor een vergelijkend onderzoek". Zij bevatten elk gedetailleerde regels voor de materies waarop zij betrekking hebben. Een aantal in ruime mate gelijkwaardige, doch meer algemeen geformuleerde bepalingen betreffende de wijze waarop arbeidscontracten worden aangesteld zijn opgenomen in hoofdstuk 3 RAP, „Aanstelling". Ofschoon geen van die bepalingen betrekking heeft op taalvereisten, neemt dit niet weg dat verordening nr. 1 en het Ambtenarenstatuut elkaar dus soms kunnen overlappen.

95. Het is de moeite waard om wat nader in te gaan op die overlap. Om te beginnen ben ik van mening dat verordening nr. 1 nog steeds van toepassing zal zijn op een persoon die in alle opzichten ambtenaar of functionaris van de Europese Unie wordt wanneer hij in die functie wordt aangesteld. De artikelen 2 en 3 zullen dus nog steeds gelden voor de communicatie die deze persoon *in zijn persoonlijke hoedanigheid* verzendt en ontvangt. Evenzo kan het reglement van orde dat een EU-instelling krachtens artikel 6 van die verordening vaststelt, gevolgen hebben voor die persoon na zijn aanstelling.

96. Het is echter duidelijk dat artikel 2 van verordening nr. 1 niet van toepassing zal zijn op de communicatie tussen een individueel persoon, handelend in zijn professionele hoedanigheid, en een instelling nadat die persoon als ambtenaar of functionaris in dienst is getreden van de instelling. Voor zover relevant of van toepassing, zal op die communicatie het Ambtenarenstatuut van toepassing zijn.

97. Kan worden gezegd dat het Ambtenarenstatuut, zoals ter terechtzitting werd gesuggereerd, feitelijk tot gevolg heeft dat de toepassing van verordening nr. 1 op een eerder punt wordt uitgesloten, namelijk op de datum waarop de betrokkene solliciteert naar de functie van ambtenaar of functionaris?

98. Ik geloof niet dat dit het geval is.

99. Hiervoor moet worden gekeken naar het doel van artikel 2 van verordening nr. 1. Die bepaling is van toepassing op documenten, dat wil zeggen schriftelijke stukken en bijvoorbeeld niet op telefoongesprekken of andere vormen van mondelinge communicatie. Aangenomen moet worden dat schriftelijke stukken van nature bijzonder belangrijk worden geacht door de persoon van wie zij afkomstig zijn. Vanuit dat oogpunt bezien, is de mogelijkheid om in de eigen taal te kunnen communiceren enorm belangrijk. Aangezien het mogelijk is dat een kandidaat zelfs na de indiening van zijn sollicitatie schriftelijk bepaalde zaken zal willen bespreken of vragen zal willen stellen, zie ik geen reden waarom artikel 2 na dat tijdstip en tot zijn indiensttreding niet op hem van toepassing zou zijn.

100. Dat geldt mijns inziens a fortiori indien het Hof mijn conclusie aanvaardt dat het niveau waarop voor chauffeurs kan worden gesproken van „bevredigende" kennis van een tweede taal A2 en niet B2 is, zoals wordt vereist in de oproep voor kandidaten.[63] Ik wil echter duidelijk maken dat ik die kwestie niet als doorslaggevend beschouw.

63 Zie punt 127 hieronder.

101. Meer algemeen merk ik op dat de vraag van de overlap tussen verordening nr. 1 en het Ambtenarenstatuut op sommige punten zeer weinig of zelfs helemaal geen belang heeft. Er is dan feitelijk geen overlap of de inhoud van de relevante bepalingen zijn in beide rechtsinstrumenten gelijk. In andere gevallen kan de toepassing van de regels uit de beide rechtsinstrumenten, zij het via een andere weg, tot hetzelfde resultaat leiden. Dat was het geval in de zaak Italië/Commissie [64] en om de bovengenoemde redenen is dat mijns inziens ook hier het geval. [65]

102. Maar wat als er sprake blijkt te zijn van een conflict tussen beide? In dat geval ben ik van mening dat, gelet op het duidelijke standpunt van het Hof in die zaak dat verordening nr. 1 algemeen geldt voor kandidaten van vergelijkende onderzoeken en bij uitbreiding voor selectieprocedures [66], eerst zal moeten worden geprobeerd om de relevante bepaling(en) van het Statuut zo veel mogelijk uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van verordening nr. 1 teneinde het door die maatregel beoogde resultaat te verkrijgen. Indien dat niet mogelijk is ben ik echter van mening dat de voorkeur moet worden gegeven aan de bepaling die het nauwste en meest reële verband met de betrokken situatie vertoont. Bevat het Ambtenarenstatuut een specifieke regeling voor een bijzonder aspect van de verhouding tussen de betrokken instelling en een kandidaat die solliciteert naar de functie van ambtenaar, dan hebben de bewoordingen van die regeling voorrang. [67]

103. Om alle bovengenoemde redenen ben ik van mening dat het eerste middel van Spanje moet worden aanvaard.

Tweede middel: schending van artikel 82 RAP als gevolg van het vereiste dat de kandidaten een „bevredigende" kennis van een andere officiële taal van de Europese Unie moeten hebben, zonder dat dit nodig is voor de uitoefening van hun functie of, subsidiair, zonder dat dit vereiste op niveau B2 moet worden gesteld

104. Dit middel betreft primair de uitlegging van artikel 82, lid 3, onder e), RAP, bepalende dat een arbeidscontractant alleen kan worden aangesteld indien hij het bewijs levert van een grondige kennis van een van de officiële talen en van een „bevredigende kennis" van een andere taal, „voor zover zulks nodig is voor de uitoefening van zijn taken".

105. Dit middel moet gemakshalve worden verdeeld in twee onderdelen. In het kader van het eerste onderdeel stelt Spanje dat artikel 82, lid 3, onder e), RAP niet aldus moet worden uitgelegd dat in alle gevallen een tweede taal is vereist. Met het tweede onderdeel lijkt het te stellen dat, zelfs al moet die bepaling wel aldus worden uitgelegd of moet deze aldus worden gelezen dat een tweede taal vereist is in het geval van de betrokken selectieprocedure, het niet nodig is om het niveau op B2 te stellen. Een lager niveau zou geschikter zijn.

106. Wat het eerste onderdeel van het middel betreft, moet artikel 82, lid 3, onder e), RAP volgens Spanje aldus worden gelezen dat de bewoordingen „voor zover zulks nodig is voor de uitoefening van zijn taken" betekent dat een tweede taal alleen nodig is indien de kennis van die taal nodig is voor het betrokken ambt. Dat is zijns inziens hier niet het geval, aangezien de hoofdtaken van de geslaagde

64 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752. Zie punt 74 hierboven.

65 Zie de punten 75 tot en met 83 hierboven.

66 Zie punt 90 hierboven.

67 Volledigheidshalve wil ik toevoegen dat ik dit zie als een toepassing van algemene uitleggingsregels en niet van de regel van de *lex specialis*. De werkingssfeer van verordening nr. 1 verschilt fundamenteel van die van het Statuut. De verordening bevat regels voor het gebruik van de officiële talen door en binnen de instellingen en voor de wijze waarop zij met de burgers van de EU communiceren. Het Statuut bevat een reeks bepalingen voor de betrekkingen tussen die instellingen en hun ambtenaren en functionarissen. Het lijkt mij niet juist om te zeggen dat het Statuut een lex specialis is in verhouding tot de lex generalis van de verordening. Zie voor een ander standpunt de conclusie van mijn collega advocaat-generaal Bobek in zaak C-621/16 P, Commissie/Italië, punten 144 tot en met 151).

kandidaten bestaan in chauffeuren. Spanje wijst eveneens op de verwijzing in de oproep voor kandidaten [68] naar het niveau A2 dat vereist is voor de kennis van een andere taal dan de eerste en de tweede taal die de kandidaten in hun aanmelding hebben aangegeven, waardoor het niet nodig zou zijn om voor het Engels, het Frans of het Duits kennis van het niveau B2 te eisen.

107. In antwoord hierop stelt het Parlement dat Spanje een verkeerde uitlegging aan artikel 82, lid 3, RAP geeft en dat kennis van een tweede taal inderdaad vereist is.

108. Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de bewoordingen van artikel 28, onder f), van het Statuut (dat van toepassing is op de aanstelling van ambtenaren), artikel 12, lid 2, onder e), RAP (dat van toepassing is op tijdelijk personeel) en artikel 82, lid 3, onder e), RAP (dat van toepassing is op arbeidscontractanten) identiek zijn. Ofschoon het Parlement en de Raad voor de beide laatste categorieën een lagere of andere standaard hadden kunnen hanteren, hebben zij er duidelijk voor gekozen om dit niet te doen.

109. Het is juist dat er verschillen zijn tussen de taalvereisten van de eerste en de beide laatste categorieën. Artikel 45, lid 2, van het Statuut, dat alleen betrekking heeft op ambtenaren, bepaalt immers dat ambtenaren „[v]óór hun eerste promotie na aanwerving moeten aantonen in staat te zijn in een derde taal van de in artikel 55, lid 1, [VWEU] genoemde talen te werken".

110. Mijns inziens betekent deze aanvullende bepaling echter niet dat de bepalingen over de talenkennis bij aanwerving voor ambtenaren en andere functionarissen verschillend moeten worden gelezen. Integendeel, ik vat deze op als een bevestiging van de regel dat alle personen die door de instellingen worden aangeworven, als kwestie van beleid kennis van ten minste twee officiële talen moeten hebben. Artikel 45, lid 2, van het Statuut kan per definitie niet van toepassing zijn op andere functionarissen, aangezien de bevorderingsregels voor hen niet gelden.

111. Uit het bovenstaande volgt dat artikel 83, lid 3, onder e), RAP mijns inziens aldus moet worden uitgelegd dat alle personen die als ander personeelslid door een instelling willen worden aangeworven, dienen aan te tonen dat zij kennis hebben van ten minste twee officiële talen. Die bepaling kan niet aldus worden uitgelegd dat het vereiste van een tweede taal alleen geldt wanneer kan worden aangetoond dat die kennis noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de betrokkene. Het argument dat Spanje in dat verband aanvoert moet derhalve worden afgewezen.

112. Wat de stelling van Spanje betreft over de verwijzing in de oproep voor kandidaten naar kennisniveau A2 voor een andere officiële taal, zie ik niet goed in wat die lidstaat nu precies bedoelt. Ik ben echter geneigd om het met het Parlement eens te zijn dat die stelling is gebaseerd op een onjuiste lezing van die oproep, die slechts zegt dat kandidaten die een kennisniveau A2 hebben van een of meer andere officiële talen, op die kennis getest kunnen worden. Het is geen poging om nog een taalvereiste in te voeren waaraan elke kandidaat zou moeten voldoen.

113. Om alle bovengenoemde redenen ben ik van mening dat dit eerste onderdeel van het middel niet kan slagen.

114. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel betoogt Spanje dat ook al mag kennis van een tweede officiële taal worden verlangd, de keuze om het niveau op B2 te stellen arbitrair is en niet gerechtvaardigd kan worden. Gelet op de taken die de chauffeurs na hun aanstelling zullen moeten uitvoeren, zoals genoemd in de lijst die is opgenomen in onderdeel II van de oproep voor kandidaten, moet elke rechtvaardiging in termen van dienstbelang objectief worden onderbouwd. Ik wil op dit punt opmerken dat de in artikel 80, lid 2, RAP genoemde taken voor personeel dat wordt aangesteld in de functiegroep I, in ruime mate verschillen van de taken voor de overige functiegroepen.

68 In onderdeel VII, punt 10.

115. Het Parlement voert aan dat niveau B2 het niveau is dat vanouds wordt aangemerkt als overeenkomende met een „bevredigend niveau" en als zodanig wordt gebruikt in vergelijkende onderzoeken en andere vormen van selectieprocedures. Dat niveau is bovendien meer evenredig aan de behoeften van de dienst, aangezien de taken van de succesvolle kandidaten niet zijn beperkt tot die welke in de oproep voor kandidaten worden genoemd [69], daar de aldaar genoemde lijst indicatief en niet-uitputtend is.

116. Het uitgangspunt voor elke analyse van dit onderdeel van het middel moet de juiste uitlegging zijn van de woorden „een bevredigende kennis van een van de talen van de Unie voor zover zulks nodig is voor de uitoefening van zijn taken" in artikel 82, lid 3, onder e), RAP.

117. Voor zover het Parlement wil stellen dat niveau B2 (feitelijk) zonder meer moet worden aanvaard, aangezien dat niveau overeenkomt met de uitlegging die „van oudsher" aan het woord „bevredigend" wordt gegeven, ben ik van mening dat dit argument niet kan slagen.

118. Ten eerste wordt door de nadruk te leggen op een woord („bevredigend") geen rekening gehouden met de rest van de bepaling, namelijk dat de kandidaat die kennis moet aantonen „voor zover zulks nodig is voor de uitoefening van zijn taken". De taken die geslaagde kandidaten van een bepaalde selectieprocedure zullen moeten uitoefenen kunnen per definitie aanzienlijk verschillen van de taken die in een andere procedure worden genoemd. Logisch gezien kan dat vereiste dus niet in elk individueel geval hetzelfde zijn.

119. Ten tweede zou het argument van het Parlement overtuigender zijn indien het woord „bevredigend" meer verband hield met de categorieën die worden gebuikt in het Gemeenschappelijk Europees referentiekader voor Talen. [70] Maar dit is niet het geval. Dat referentiekader deelt het kennisniveau in drie hoofdgroepen in, namelijk „basisgebruiker" (niveau A), „onafhankelijk gebruiker" (niveau B) en „vaardig gebruiker" (niveau C). Deze vertegenwoordigen objectieve beoordelingen, terwijl „bevredigend" een subjectieve beoordeling is. Om betekenis te krijgen moet het dus gebaseerd zijn op een maatregel die kan worden beoordeeld. Mijns inziens moet de meetlat worden gelegd bij de behoeften van de betrokken functie. In die context is een „one size fits all"-test volkomen ongeschikt.

120. Wat de stelling van het Parlement betreft dat het vereiste van niveau B2 in elk geval kan worden gerechtvaardigd door de belangen van de dienst, merk ik op dat het Hof inderdaad heeft aanvaard dat die belangen een rechtvaardiging kunnen opleveren voor hetgeen anders als discriminatie op grond van taal zou worden aangemerkt. Tegelijkertijd heeft het Hof echter geoordeeld dat de betrokken belangen objectief gerechtvaardigd moeten worden en dat het vereiste niveau van talenkennis evenredig moet zijn aan de echte behoeften van de dienst. [71] Wat dit laatste aspect betreft, is geoordeeld dat een verschil in behandeling niet verder mag gaan dan hetgeen nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat de instellingen het legitieme doel van de betrokken beperking moeten afwegen tegen het doel, de kandidaten te vinden die uit het oogpunt van bekwaamheid aan de hoogste eisen voldoen. [72]

121. Wat de vraag betreft of er sprake is van een legitiem doel, heb ik reeds vastgesteld dat de kandidaten het bewijs moeten leveren van hun kennis van een tweede officiële taal. [73] Het lijkt mij niet onevenredig om die kennis te meten aan de hand van een geaccepteerde maatstaf. Dat bekent echter niet dat dit vereiste kennisniveau op zich evenredig is en ik ben van mening dat het de taak van het Parlement is om bewijs over te leggen ter onderbouwing van zijn stelling dat niveau B2 gerechtvaardigd kan worden. In dat verband wijst Spanje er terecht op dat de hoofdtaak van de geslaagde kandidaten bestaat in het chauffeuren, dat wil zeggen dat zij geschoolde, professionele

69 Zie punt 25 hierboven.

70 Zie de punten 45 en volgende hierboven.

71 Arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punt 88.

72 Zie daarvoor arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punten 93 en 94.

73 Zie punt 110 hierboven.

chauffeurs moeten zijn. Dienaangaande kan in redelijkheid worden gesteld dat het vereiste dat die kandidaten ook nog een aantal uren in het verkrijgen van een talenkennis van niveau B2 hebben geïnvesteerd, die hun professionele chauffeursopleiding wellicht met een factor drie overschrijden [74], om het zachtjes uit te drukken, overdreven kan zijn. Bovendien moet er een bijzondere rechtvaardiging bestaan voor het vereiste dat een persoon die bij aanstelling door de instelling een salaris op het niveau van functiegroep I zal ontvangen [75] ook nog eens kosten heeft moeten maken om talenkennis op het niveau B2 te verwerven.

122. Welke taken moeten de chauffeurs na hun aanstelling dan verrichten? In de in onderdeel II van de oproep voor kandidaten opgenomen lijst worden uiteraard de aspecten van het werk benadrukt die chauffeurs- of nauw daarmee verbonden werkzaamheden omvatten. Sommige daarvan, zoals het vervoer van goederen, documenten en mail en het laden en lossen van voertuigen, brengen geen of weinig contact met andere personen mee. [76] Voor andere taken, zoals het vervoer van vooraanstaande personen, ambtenaren of andere personeelsleden en het vervoer van bezoekers, is een zekere vaardigheid om te communiceren vereist. Opgemerkt zij dat die taken hoofdzakelijk worden uitgeoefend in „Brussel, Luxemburg en Straatsburg, alsook in andere lidstaten en derde landen".

123. Het Parlement stelt echter dat voor een volledig begrip van de betrokken werkzaamheden niet alleen moet worden gekeken naar de lijst van werkzaamheden zoals die in de oproep voor kandidaten is opgenomen, daar die lijst slechts indicatief was. Van chauffeurs kan met name worden verwacht dat zij hun passagiers welkom heten en hun vragen beantwoorden. Ook moeten zij de instructies van hun meerderen kunnen begrijpen en kunnen communiceren met externe gezagsdragers zoals de politie en de douane.

124. Ik wil dienaangaande twee opmerkingen maken. Ten eerste, indien het Parlement van mening is dat een bepaalde taak in termen van uit te voeren werkzaamheden belangrijk is, dan mag redelijkerwijs worden verwacht dat het hiervoor een lijst opstelt zoals de lijst die is opgenomen in onderdeel II van de oproep voor kandidaten. Het kan niet slechts aangeven dat de kandidaten, aangezien de lijst niet uitputtend is, natuurlijk andere werkzaamheden zullen moeten verrichten. Kandidaten moeten kunnen vertrouwen op de informatie die in de oproep voor kandidaten wordt gegeven teneinde te kunnen beslissen of zij zich zullen aanmelden voor deelneming aan de betrokken selectieprocedure. [77]

125. Er kon echter niet worden verlangd dat die lijst – die werd voorafgegaan door de woorden „onder meer" – inging op alle aspecten van de daarin genoemde taken. Van de kandidaten mocht worden verwacht dat zij begrepen dat er ook andere werkzaamheden waren die ondergeschikt waren aan de opgesomde werkzaamheden. In dit verband zou het normaal zijn om erop te anticiperen dat wanneer passagiers worden vervoerd, de chauffeur bijvoorbeeld in staat moet zijn om met hen te communiceren en dat hij in staat moet zijn om met een politieagent te spreken wanneer deze het voertuig tijdens de reis aanhoudt. De vraag is dus welk talenniveau voor die doeleinden in redelijkheid mag worden verwacht.

126. Wat de interne communicatie betreft, geven de werkzaamheden van de functiegroep I, zoals opgenomen in artikel 80 RAP, enige aanwijzing over de wijze waarop de in die functiegroep ingedeelde personen hun rol binnen de administratie moeten vervullen. Die werkzaamheden omvatten „handenarbeid en administratieve ondersteunende diensten, uitgevoerd onder toezicht van ambtenaren of tijdelijke functionarissen". Het valt dus heel moeilijk in te zien waarom niveau B2 – „kan de

74 Zie de punten 46 en 47 hierboven.

75 Zie voor de huidige salarissen van arbeidscontractanten: https://epso.europa.eu/help/faq/2228_nl.

76 Voor zover die werkzaamheden inderdaad moeten worden uitgeoefend door de betrokken chauffeurs. Zie punt 141 hieronder.

77 Zie naar analogie arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punt 92.

hoofdgedachte van een ingewikkelde tekst begrijpen, zowel over concrete als abstracte onderwerpen [...]" – objectief noodzakelijk is voor die werkzaamheden. Niveau A2 – „kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang [...]" – zou waarschijnlijk een geschiktere maatstaf vormen.

127. Wat de externe communicatie betreft, zoals met de in punt 122 hierboven beschreven passagiers, politie- en douaneambtenaren, is het van belang om voor ogen te houden dat het bij de beoordeling van de evenredigheid gaat om de vraag of het betrokken vereiste zowel geschikt als noodzakelijk is. Ofschoon het bij de werkzaamheden van chauffeur van tijd tot tijd in de praktijk *handig* kan zijn om over niveau B2 – of zelfs een hoger niveau indien het om echt complexe zaken gaat – te beschikken, betekent dit niet dat dit niveau „noodzakelijk" is. Niveau A2 lijkt mij in die context dus een veel geschikter en noodzakelijker niveau.

128. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het tweede onderdeel van het tweede middel van Spanje moet worden aanvaard.

Derde en vierde middel: schending van de artikelen 1 en 6 van verordening nr. 1, van artikel 22 van het Handvest, van artikel 1 quinquies, leden 1 en 6, van het Ambtenarenstatuut en van artikel 82 RAP als gevolg van het feit dat de keuze van de tweede taal in de selectieprocedure beperkt is tot drie talen (derde middel) en het feit dat de keuze van de tweede taal beperkt is tot het Engels, het Frans en het Duits (vierde middel)

129. Met deze twee middelen, die het best gezamenlijk worden onderzocht, betoogt Spanje in wezen dat er geen rechtsgrondslag is om de keuze van de tweede taal in de oproep voor kandidaten te beperken tot drie talen, en dat de oplegging van het Engels, het Frans en het Duits sowieso willekeurig is. Er bestaat met name geen objectieve rechtvaardiging voor een beperking. Maar zelfs indien wordt aangenomen dat er een objectieve rechtvaardiging bestaat, dan nog was het vereiste onevenredig en is er geen rekening gehouden met de noodzaak om de kandidaten te selecteren die het meest geschikt blijken te zijn.

130. Het Parlement is het ermee eens dat elk op het dienstbelang gebaseerd argument objectief gerechtvaardigd en evenredig moet zijn en stelt dat de behoefte aan kandidaten die onmiddellijk inzetbaar zijn, een dergelijke rechtvaardiging oplevert. Zoals in de oproep voor kandidaten uitdrukkelijk wordt vermeld, zijn het Engels, het Frans en het Duits de talen die in het Parlement het meest worden gebruikt voor de interne en externe communicatie en voor de behandeling van dossiers, zodat het vereiste gerechtvaardigd is op grond van de in punt C van onderdeel IV genoemde statistieken. Er is een afweging gemaakt tussen het dienstbelang en de behoefte aan en de geschiktheid van kandidaten, aangezien het nodig was om te garanderen dat de kandidaten vaardig waren in ten minste een van die talen. De behoefte aan onmiddellijk inzetbaar personeel is van bijzonder belang in het geval van arbeidscontractanten, aangezien zij slechts voor een beperkte periode worden aangeworven.

131. Spanje baseert zijn derde en vierde middel op (i) verordening nr. 1, (ii) het Handvest en (iii) het Ambtenarenstatuut en de RAP. De kern van zijn betoog betreft de vermeende discriminatie op grond van taal. Indien die discriminatie bestaat zou die worden veroorzaakt door een reeks vereisten gebaseerd op de situatie van de kandidaten als leden van de groep arbeidscontractanten na hun aanwerving. Het essentiële punt van die middelen lijken mij dus de in het Handvest opgenomen regels voor discriminatie en eigenlijk meer de specifieke uitdrukking daarvan in artikel 80, lid 4, RAP. In mijn onderstaande analyse zal ik mij daarom op dat aspect concentreren.

– Ontbreken van een legitieme doelstelling

132. Hierboven verwees ik naar het in het Statuut en de RAP opgenomen vereiste dat ambtenaren en andere functionarissen bij wijze van beleidsbeslissing kennis moeten hebben van twee officiële talen.[78] Er bestaan geen *travaux préparatoires* om de grondslag van die beslissing te verduidelijken. Mijns inziens geeft een verwijzing naar de situatie toen het Statuut in 1962 werd vastgesteld, echter de meeste opheldering over die beslissing. Voor ogen moet worden gehouden dat de officiële talen op dat moment beperkt waren tot vier, waarbij het Frans in drie van de zes oorspronkelijke lidstaten hetzij uitsluitend hetzij in het algemeen werd gebruikt. In die context valt gemakkelijk in te zien dat de opstellers van de verordeningen een situatie wilden vermijden waarin de instellingen dermate overwegend Franstalig zouden worden, dat veel ambtenaren of functionarissen alleen nog Frans zouden spreken. Om die reden werd het vereiste van een andere taal gesteld.[79] Een dergelijke benadering is daarom eerder inclusief dan exclusief.

133. Ik wil er nogmaals op wijzen dat, zoals reeds gezegd[80], het Hof heeft overwogen dat geen van de instellingen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 6 van verordening nr. 1 opgenomen mogelijkheid om in hun reglement van orde de wijze van toepassing van de taalregeling in specifieke gevallen vast te leggen. Het Statuut en de RAP zwijgen daarover. Met andere woorden, zij verwijzen niet naar aspecten die in aanmerking moeten worden genomen teneinde de taalkeuze te beperken. Er zijn dus geen expliciete criteria op grond waarvan de keuze van de tweede taal kan worden beperkt tot hetzij de drie in de oproep voor kandidaten opgenomen talen hetzij tot andere officiële talen.[81]

134. Niettemin heeft het Hof duidelijk gesteld dat beperkingen als die welke in de oproep voor kandidaten zijn opgenomen, in bepaalde gevallen gerechtvaardigd *kunnen* zijn. Het heeft met name geoordeeld dat het dienstbelang op grond van artikel 1 quinquies, lid 6, van het Statuut een rechtvaardiging kan vormen om beperkingen te stellen aan de naleving van het in lid 1 daarvan opgenomen verbod van discriminatie op grond van, onder meer, taal. Er dient echter een objectieve rechtvaardiging te worden gegeven en de beperking moet evenredig zijn.[82] De vraag is daarom of in de onderhavige zaak een beroep op die beperkingen kan worden gedaan.

135. Ik zal hieronder nader ingaan op de kwestie van de evenredigheid.[83] Op dit moment wil ik slechts opmerken dat het zowel met betrekking tot dat aspect als de vraag of er een objectieve rechtvaardiging is aangevoerd, de taak van het Parlement is om aan te tonen dat dit het geval is, aangezien het Parlement de partij is die zich wil beroepen op een uitzondering op het algemene discriminatieverbod. Er dient dus te worden bepaald of de door het Parlement in punt C van onderdeel IV van de oproep voor kandidaten aangevoerde redenen aangetoond kunnen worden.

136. In dit verband legt het Parlement bijzondere nadruk op de behoefte aan kandidaten die na aanwerving onmiddellijk inzetbaar zijn. Deze behoefte zou des te groter zijn, daar arbeidscontractanten zoals chauffeurs slechts voor beperkte tijd worden aangeworven.

137. Dit argument lijkt mij gebaseerd op een fundamentele misvatting. Ik heb reeds opgemerkt dat functionarissen zoals chauffeurs niet langer als ambtenaar kunnen worden aangeworven, aangezien de bepalingen van het Statuut dit verhinderen. Zij moeten daarom worden aangeworven als arbeidscontractant, normaliter op grond van artikel 3 bis RAP.[84] Uit artikel 85, lid 1, RAP blijkt dat

78 Zie punt 110 hierboven.

79 Een soortgelijke redenering zou ten grondslag kunnen liggen aan het bepaalde in artikel 27 van het Statuut dat „geen enkel ambt mag worden bestemd voor onderdanen van een bepaalde lidstaat".

80 Zie punt 40 hierboven.

81 Zie arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punten 83 en 85.

82 Zie daarvoor arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punten 87 en 88.

83 Zie de punten 144 tot en met 150 hierboven.

84 Zie punt 52 hierboven. Onderdeel IX van de oproep voor kandidaten bevestigt dat de betrokken personeelsleden krachtens die bepaling zouden worden aangeworven.

die functionarissen na de eerste verlenging van hun overeenkomst *voor onbepaalde tijd* moeten worden aangesteld. Zij worden in dat opzicht gelijkgesteld met ambtenaren, wier dienst alleen kan worden beëindigd op grond van de in artikel 47 van het Statuut opgenomen redenen, waarvan de belangrijkste ontslag en pensionering zijn. Zij hebben *niet* de positie van arbeidscontracten die zijn aangesteld op grond van artikel 3 ter RAP, wier aanstelling op grond van artikel 88 RAP is beperkt tot een maximumperiode van zes jaar welke in vele gevallen korter kan en zal zijn. Het is dus volkomen onjuist dat de betrokken functionarissen noodzakelijkerwijs slechts voor korte tijd zullen worden aangesteld. [85] Het argument van het Parlement komt dus niet overeen met de werkelijkheid.

138. Maar zelfs al wordt aangenomen dat het vereiste van onmiddellijke inzetbaarheid betrekking heeft op alle personeelsleden van welke aard dan ook die door de instellingen worden aangesteld, dan nog is het van belang om er even bij stil te staan wat die uitdrukking eigenlijk betekent. Het lijkt mij heel normaal dat een instelling van de EU, evenals elke andere werkgever, personeel wil aannemen dat onmiddellijk kan beginnen te werken. Maar met name voor personen die voor onbepaalde tijd kunnen worden aangenomen, betekent die behoefte echter niet dat zij vanaf de eerste dag alle aspecten van hun taken volledig moeten kunnen beheersen. Nieuw aangeworven personen kunnen en worden in het algemeen opgeleid teneinde alle aspecten van hun functie op het vereiste niveau te kunnen uitoefenen.

139. Met betrekking tot de drie in punt C van onderdeel IV van de oproep voor kandidaten gespecificeerde talen, verstrekt het Parlement statistieken gebaseerd op de talenkennis die de personeelsleden in hun jaarlijkse beoordelingsrapporten hebben opgegeven. Hieruit blijkt een „bevredigende" kennis van het Engels van 92 %, van het Frans van 84 % en van het Duits van 56 %. Ofschoon dit in die tekst niet uitdrukkelijk wordt gezegd, kan worden aangenomen dat die cijfers voornamelijk relevant zijn voor de interne communicatie. Ten aanzien van de specifieke taken van de functie stelt het Parlement dat de „belangrijkste taak" van de chauffeurs na aanwerving het vervoer van leden van het Europees Parlement is. Volgens verklaringen die deze leden in 2014 hebben afgelegd verstond 97 % van hen Engels, 61 % Frans en 37 % Duits. Op basis daarvan stelt het Parlement dat de keuze van de drie talen kan worden verklaard „door de noodzaak dat de chauffeurs zoveel mogelijk met de leden van het Parlement kunnen communiceren in een taal die deze leden begrijpen". Aangaande leden van het corps diplomatique en andere eminente personen, stelt het Parlement dat Engels de meest gebruikte taal is. Het voegt hieraan toe dat Frans de meest gesproken taal is in Brussel, Luxemburg en Straatsburg, waarbij Duits eveneens een belangrijke rol speelt in twee van die steden.

140. Mijn probleem met de stellingen die het Parlement in dit verband aanvoert, is dat zij volledig onsamenhangend lijken te zijn. Met betrekking tot het gebruik van het Engels voor de interne communicatie, zou kunnen worden opgemerkt dat 92 % praktisch zo dicht bij 100 % ligt dat er in de praktijk geen beduidend verschil is. Dat kan, zij het in mindere mate, ook gezegd worden voor het Frans, dat op 84 % ligt. Maar dat kan niet gezegd worden voor het Duits, dat op 56 % ligt. Wordt een kandidaat aangeworven die als tweede taal Duits heeft, dan zou bijna de helft van zijn collega's mogelijk niet met hem kunnen communiceren. [86] Derhalve kan niet worden gezegd dat een geslaagde kandidaat die een van de betrokken talen beheerst, met zekerheid zal kunnen communiceren met zijn collega's.

85 Dit blijkt immers uit onderdeel IX van de oproep voor kandidaten, waarin wordt gezegd dat de tweede verlenging van de overeenkomst voor onbepaalde tijd is.

86 Tenzij zij dit natuurlijk kunnen op basis van hun eerste taal.

141. Wat de door de chauffeurs te verrichten taken betreft, heeft het Parlement ter terechtzitting duidelijk gemaakt dat zij, ondanks de lijst van taken opgenomen in onderdeel II van de oproep voor kandidaten, feitelijk niet zouden worden gevraagd om post te vervoeren, aangezien dit de taak is van andere onderdelen van de diensten van het Parlement.[87] Op de vraag of het punt „het verrichten van administratief werk of het verlenen van logistieke ondersteuning" inhield dat zij administratieve taken zouden moeten verrichten, heeft het Parlement aangegeven dat dit niet het geval was of dat dit, indien dit wel het geval was, uiterst zelden zou zijn.[88] Op de vraag waarom een van de vereiste talen niet het Nederlands was, aangezien deze taal duidelijk relevant zou zijn voor de hoofdzakelijk te Brussel te verrichten taken[89], kon het Parlement geen zinvol antwoord geven.

142. Wat vervolgens de externe communicatie betreft, blijkt dat voor wat het Parlement de „hoofdtaak" van de chauffeurs noemt, dat wil zeggen het vervoer van Parlementsleden, het cijfer voor Parlementsleden die het Engels begrijpen, dat ook de meest geschikte taal voor de communicatie met bezoekers zou zijn, extreem hoog is, namelijk 97 %. Het Frans, dat op 61 % ligt, kan weliswaar „bruikbaar" zijn, maar vormt geen garantie voor communicatie, terwijl het Duits, met 37 %, zou betekenen dat 63 % van de passagiers zichzelf niet verstaanbaar kan maken. Het taalvereiste is in dat geval zinloos.

143. Uit het bovenstaande volgt dat het doel weliswaar legitiem kan zijn geweest, doch dat er in termen van dienstbelang geen sprake was van een objectieve rechtvaardiging. Dit verlangt namelijk dat de beperking op enigerlei wijze gebaseerd moet zijn op de realiteit en dit element lijkt mij duidelijk te ontbreken.

– *Evenredigheid*

144. In het kader van het tweede middel heb ik reeds opgemerkt dat bij de vraag of een vereiste geschikt is, rekening moet worden gehouden met de behoeften van de betrokken functie.[90] Hetzelfde beginsel geldt mijns inziens voor het derde middel. Aangezien ik tot de vaststelling ben gekomen dat er geen objectieve rechtvaardiging bestaat voor de beperkte taalkeuze in de oproep voor de kandidaten, is het strikt gezien niet nodig om in te gaan op de kwestie van de evenredigheid. Volledigheidshalve zal ik hier echter kort op ingaan.

145. Ik zal dit doen aan de hand van twee rechtsoverwegingen van het arrest van het Hof in de zaak Italië/Commissie.[91]

87 Het Parlement heeft ter terechtzitting toegegeven dat de opstelling van de lijst van werkzaamheden van de chauffeurs „algemeen" zou zijn geweest.

88 De door het Parlement in zijn verweerschrift gebruikte bewoordingen „de behandeling van dossiers" zijn taalkundig gezien een beetje merkwaardig. De uitdrukking lijkt te zijn gebruikt in de standaarduitleg van EPSO voor het vereiste van de tweede taal in sommige aankondigingen van vergelijkend onderzoek. Men zou kunnen zeggen dat het enige zin heeft in verband met bijvoorbeeld de aanwerving van administrateurs. In de Engelse versie van de oproep voor kandidaten zijn deze woorden echter verwijderd en – aangenomen moet worden bewust – vervangen door de woorden „day-to-day work". Dit is waarschijnlijk gebeurd omdat de taken die de chauffeurs zouden moeten verrichten normaliter niet (of helemaal niet) de behandeling van dossiers omvatten. Hetzelfde is echter niet gebeurd in de Franse of de Duitse taalversie: deze verwijzen naar „traitement des dossiers" respectievelijk „Bearbeitung von Akten"). Het is daarom in het geheel niet duidelijk wat het Parlement voor ogen had. Mij lijkt echter dat (i) de behandeling van dossiers normaliter inderdaad geen deel uitmaakt van de werkzaamheden van chauffeurs, en (ii) het gebruik van de woorden „day-to-day work" in het Engels in feite niets toevoegt, aangezien het gaat om de talen die geslaagde kandidaten moeten kunnen gebruiken bij de uitvoering van hun werkzaamheden en deze aspecten al geregeld zijn door de verwijzingen in de tekst naar de interne en externe communicatie.

89 Zie onderdeel I van de oproep voor kandidaten.

90 Zie punt 119 hierboven.

91 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752.

146. Ten eerste heeft het Hof in punt 94 van dat arrest, na te hebben opgemerkt dat het in artikel 27 van het Statuut opgenomen vereiste dat de instellingen ambtenaren moeten aanwerven die „uit een oogpunt van bekwaamheid, prestatievermogen en onkreukbaarheid aan de hoogste eisen voldoen", geoordeeld dat het aan de instellingen staat om het legitieme doel dat beperking van het aantal talen van het vergelijkende onderzoek rechtvaardigt, af te wegen tegen het doel, de meest bekwame kandidaten te vinden.

147. Het Parlement wil in dit verband betogen dat aangezien de verplichting om de meest bekwame personen te selecteren alleen geldt voor ambtenaren en tijdelijke functionarissen [92], dit voor de selectie van arbeidscontractanten niet relevant is.

148. Dit lijkt mij niet juist. Indien de RAP niets zegt over arbeidscontractanten, is dit omdat erkend moet worden dat er vele gevallen zijn waarin die personeelsleden onmiddellijk nodig zijn om overeenkomsten van korte tijd uit te voeren en waar de vraag rijst „kan deze persoon het werk doen?", en niet „is dit de meest geschikte persoon om het werk te doen?" Er moet daarom rekening worden gehouden met een zekere mate van flexibiliteit. Dat kan niet betekenen dat het vereiste om personeelsleden met meer kwaliteit te vinden voor al dit soort personeelsleden moet worden losgelaten. Behalve wanneer de omstandigheden anders vereisen, moeten de instellingen (net als iedere andere werkgever) proberen om personeelsleden aan te werven die het meest geschikt zijn om het werk te verrichten *op precies dezelfde wijze* als zij personeel moeten aanwerven dat uit een oogpunt van prestatievermogen en onkreukbaarheid aan de hoogste eisen voldoet. Dit lijkt mij niet meer dan vanzelfsprekend.

149. Ten tweede heeft het Hof in de punten 96 en 97 van dat arrest eerst opgemerkt dat de talenkennis van de ambtenaren van de instellingen „een wezenlijke factor [zijn] voor hun loopbaan" en dat de kennis van een derde taal belangrijk is voor hun bevordering. Het oordeelde vervolgens dat het dus aan de instellingen stond, het in punt 146 hierboven genoemde legitieme doel af te wegen tegen de mogelijkheden voor de aangeworven ambtenaren om binnen de instellingen de talen te leren die noodzakelijk zijn in het belang van de dienst.

150. Die redenering kan mijns inziens niet volledig worden toegepast op de onderhavige zaak, aangezien arbeidscontractanten niet in aanmerking komen voor bevordering. Dat doet echter niets af aan het onderliggende punt, namelijk dat bij de vraag of het noodzakelijk is om een taalvereiste te stellen zoals het vereiste dat in deze zaak aan de orde is, de instellingen altijd voor ogen moeten houden dat het mogelijk is om het door hen aangeworven personeel een taalcursus te laten volgen teneinde een nieuwe taal te leren of een taal die zij reeds beheersen, te verbeteren. Er zijn in casu geen aanwijzingen dat het Parlement de kwestie vanuit dit oogpunt heeft bekeken.

– Voorlopige conclusie met betrekking tot het derde en het vierde middel

151. De kern van het derde middel is het betoog van Spanje dat het Parlement, door de keuze van de tweede taal in de oproep voor kandidaten te beperken, in strijd heeft gehandeld met het Unierecht en met name met het verbod van discriminatie op grond van taal. Was de beperking minder eng geweest, dan zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn geweest om Spaans op te nemen op de lijst van toegestane tweede talen.

92 Zie artikel 27 van het Statuut respectievelijk artikel 12, lid 1, RAP.

152. Dit gezegd zijnde is het, zoals ik hierboven heb aangegeven, duidelijk dat een instelling als het Parlement dienaangaande beperkingen mag stellen, op voorwaarde dat er een objectieve rechtvaardiging bestaat en het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.[93] De vereisten die deze beperkingen in de onderhavige zaak vertegenwoordigen – of om het preciezer te zeggen, de stellingen van Spanje dat in de oproep voor kandidaten niet daaraan was voldaan – zijn het voorwerp van het vierde middel.

153. Voor zover Spanje met zijn derde middel aanvullende elementen bij de vergelijking wil betrekken, gaat het mijns inziens echter verder dan hetgeen het Hof bevoegd is om te doen. Het beroep is ingesteld krachtens artikel 263 VWEU. Die bepaling verleent het Hof de bevoegdheid om „de wettigheid na te gaan van handelingen" van onder meer het Parlement, indien met die handelingen rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd. Ofschoon het wellicht juist is dat de oproep voor kandidaten rechtsgeldig was geweest indien de keuze van de tweede taal ruimer (of juist beperkter) was geweest, is dit niet een kwestie waarover het Hof kan speculeren, zodat het hierover geen oordeel kan uitspreken.[94]

154. Om die reden ben ik van mening dat het derde middel moet worden afgewezen.

155. Daarentegen ben ik van mening dat het vierde middel, om de redenen uiteengezet in de punten 132 tot en met 150 hierboven, moet worden toegewezen.

Strekking van de vordering

156. Spanje vordert niet alleen de nietigverklaring van de oproep voor kandidaten zelf, maar ook van de databank met de geslaagde kandidaten die op grond van onderdeel VIII is aangelegd. Het merkt op dat de opneming in de databank geen garantie voor aanwerving vormt en dat er ingeval van nietigverklaring derhalve geen sprake zou zijn van schending van het beginsel van de gewettigde verwachtingen. Blijft de databank in stand, dan zou de aan de oproep voor kandidaten ten grondslag liggende onwettigheid mogelijk voor altijd blijven bestaan.

157. Het Parlement betoogt dat de rechten van de kandidaten wier naam is opgenomen in de databank inderdaad door dat beginsel worden beschermd, en stelt dat dit standpunt tot uitdrukking komt in de rechtspraak van zowel het Hof als van het Gerecht.

158. Het is juist dat het Hof in zijn arrest in de zaak Italië/Commissie heeft geoordeeld dat het gewettigd vertrouwen van de kandidaten van de betrokken vergelijkende onderzoeken inhield dat de uitkomst daarvan niet opnieuw ter discussie moest worden gesteld.[95] Het heeft daarom alleen de aankondigingen van de vergelijkende onderzoeken nietig verklaard, maar de uitkomsten daarvan in stand gehouden.

159. Het Gerecht heeft in een aantal latere beslissingen hetzelfde gedaan.[96]

93 Zie punt 134 hierboven.

94 Zie ook punt 169 hieronder.

95 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752, punt 103.

96 Zie arresten van 12 september 2013, Italië/Commissie, T-142/08, niet gepubliceerd, EU:T:2013:422, punt 51; Italië/Commissie, T-164/08, niet gepubliceerd, punt 51; Italië/Commissie, T-126/09, niet gepubliceerd, EU:T:2013:415, punt 49, en Italië/Commissie, T-218/09, niet gepubliceerd, EU:T:2013:416, punt 37; 16 oktober 2013, Italië/Commissie, T-248/10, niet gepubliceerd, EU:T:2013:534, punten 45-51; 24 september 2015, Italië en Spanje/Commissie, T-124/13 en T-191/13, EU:T:2015:690, punt 151; 17 december 2015, Italië/Commissie, T-275/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:1000, punt 133; Italië/Commissie, T-295/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:997, punt 191, en Italië/Commissie, T-510/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:1001, punt 162, en 15 september 2016, Italië/Commissie, T-353/14 en T-17/15, EU:T:2016:495, punt 213.

160. In een van zijn eerdere arresten [97], heeft het Gerecht de positie van kandidaten van het betrokken vergelijkend onderzoek geanalyseerd. Het wees met name op het feit dat zij zich tot op zekere hoogte hadden voorbereid voor een vergelijkend onderzoek dat was georganiseerd op basis van een aankondiging die zij geldig hadden geacht. Het feit dat geruime tijd na afloop van het vergelijkend onderzoek naar aanleiding van een arrest dat in een andere, zij het vergelijkbare zaak was gewezen, was gebleken dat de aankondiging onwettig was, kon geen afbreuk doen aan hun gewettigde verwachtingen. [98]

161. Ik heb enig begrip voor het standpunt dat het Gerecht hier heeft ingenomen. Maar het lijkt mij van fundamenteel belang dat dit standpunt werd ingenomen minder dan een jaar na het arrest van het Hof in de zaak Italië/Commissie. [99] Sindsdien zijn meer dan vijf jaar verlopen en die gewettigde verwachtingen kunnen niet eeuwig blijven doorgaan. Ik ben het daarom met Spanje eens en ben van mening dat zowel de databank als de oproep voor kandidaten nietig moet worden verklaard.

Slotopmerkingen

162. Voordat ik afsluit wil ik nog de volgende opmerkingen maken.

163. Ten eerste lijkt het erop dat bepaalde instellingen [100], ondanks de lange reeks arresten opgesomd in de voetnoten 95 en 96 hierboven, in nauwe samenwerking met EPSO gewoon ermee zijn doorgegaan om algemene vergelijkende onderzoeken en selectieprocedures te organiseren waarin in wezen soortgelijke eisen ten aanzien van de tweede taal van de kandidaten worden gesteld, en waarin de aankondigingen of de oproepen voor het indienen van blijken van belangstelling ten aanzien van die vereisten in wezen dezelfde bewoordingen gebruiken. [101] Zij hebben dit gedaan in de verwachting dat zelfs al wordt de aankondiging of de oproep voor kandidaten door de Unierechter nietig verklaard, de uitkomsten daarvan, in de vorm van de lijst van geslaagde kandidaten, in stand zullen blijven.

164. In een Europese Unie waarin het beginsel van de rechtsstaat geldt, lijkt een dergelijke handelwijze van bepaalde instellingen daarvan zonder meer schandalig en hier moet onmiddellijk een einde aan komen.

165. Wat ten tweede de talen betreft die het Parlement in de oproep voor kandidaten als tweede taal heeft uitgekozen, was de keuze voor het Engels, het Frans en het Duits niet nieuw. Diezelfde combinatie is in talrijke zaken voor het Hof en het Gerecht met succes aangevochten. [102] Het lijkt er echter op dat EPSO althans in de recentere vergelijkende onderzoeken die benadering heeft laten varen en deze heeft vervangen door een regeling waarbij de kandidaten elke officiële taal als tweede taal mogen kiezen (en er zelfs meer dan één mogen kiezen). Is de termijn eenmaal verstreken, dan worden de vijf talen die de kandidaten het meest hebben gekozen, onder voorbehoud van een onderzoek naar de behoeften van de dienst, aangemerkt als de tweede talen van het vergelijkend onderzoek. Een kandidaat die geen van die talen heeft opgegeven, wordt uitgesloten. [103] Mij lijkt dit systeem van gestuurde vraag twee voordelen te hebben. Ten eerste geeft het beter de huidige kennis van de kandidaten weer. Ten tweede vermijdt het de (mijns inziens ernstige) valkuil van de in deze zaak aan de orde zijnde regeling, namelijk dat door de keuze van de tweede taal te beperken tot het Engels, het Frans en het Duits, het gebruik van die talen een constante wordt binnen de instellingen,

97 Arrest van 16 oktober 2013, Italië/Commissie, T-248/10, niet gepubliceerd, EU:T:2013:534, punten 45-51.

98 Zie punt 48 van het vonnis.

99 Arrest van 27 november 2012, C-566/10 P, EU:C:2012:752.

100 Ik wil benadrukken dat dit niet voor het Hof van Justitie geldt.

101 Zie punt 58 hierboven.

102 Zie arrest van 27 november 2012, Italië/Commissie, C-566/10 P, EU:C:2012:752, en de in voetnoot 96 hierboven aangehaalde zaken.

103 Zie aankondiging van vergelijkend onderzoek – EPSO/AD/338/17 – Administrateurs (AD 5) (PB 2017 C 99A, blz. 1); Aankondiging van vergelijkend onderzoek – EPSO/AST-SC/06/17 – Secretariaatsmedewerkers/kantoormedewerkers (SC 1 en SC 2) (PB 2017 C 377A, blz. 1), en Aankondiging van vergelijkend onderzoek – EPSO/AD/356/18 – Administrateurs (AD 5) (PB 2018, C 88 A, blz. 1).

wellicht niet voor altijd, maar toch zeker voor een aanzienlijke tijd. Ik wil er hierbij tevens op wijzen dat voor een van die vergelijkende onderzoeken [104] het antwoordpercentage het volgende was: voor Engels 97,86 %, voor Frans 51,30 %, voor Spaans 27,98 %, voor Italiaans 26,73 % en voor Duits 19,33 %. [105] Die uitkomst wijst er mijns inziens op dat het onverstandig kan zijn om automatisch voorrang te verlenen aan het Duits zoals dat in het verleden is gedaan. Ik zie echter ook ten minste een nadeel in de regeling, in zoverre dat zij geen zekerheid biedt aan kandidaten die zich voorbereiden voor een vergelijkend onderzoek en wier tweede taal (of talen) uiteindelijk niet de taal blijkt te zijn die voor de rest van het vergelijkend onderzoek wordt geselecteerd. Dit punt staat hier echter niet ter discussie en ik ga hier bewust niet verder op in.

166. Meer algemeen en zoals ik in punt 119 benadrukte leek een globale „one-size-fits-all”-benadering mij niet geschikt om het niveau van de talenkennis te bepalen die in deze zaak van chauffeurs wordt verlangd. Ditzelfde kan mijns inziens gezegd worden voor de wijze waarop taalvereisten als geheel worden gesteld in algemene vergelijkende onderzoeken en oproepen voor het indienen van blijken van belangstelling.

167. Dit geldt met name wanneer er behoefte is aan kandidaten die na aanwerving een specifieke taak of reeks taken moeten uitoefenen. Indien er dus tijdelijke functionarissen worden gevraagd om te werken in een nieuwe onderafdeling die verantwoordelijk is voor de regionale ontwikkeling in bergachtige gebieden van Griekenland, is er geen enkel probleem om een reden te geven voor de bepaling dat de kandidaten die zich aanmelden, onder meer het Grieks moeten beheersen. Datzelfde zal bijvoorbeeld gelden voor vergelijkende onderzoeken voor vertalers of juristen-vertalers die uit een bepaalde taal moeten vertalen.

168. Ik besef dat het moeilijker zal worden in het geval van algemene vergelijkende onderzoeken. Niettemin blijft het een feit dat iedere beperking een legitiem doel moet hebben en evenredig moet zijn. In wil in dit kader twee opmerkingen maken. Ten eerste, het hoofddoel van elk vergelijkend onderzoek en elke oproep is – afhankelijk van eventuele specifieke taalvereisten in een bepaald geval – de beste kandidaten voor de functie te selecteren, dat wil zeggen zij die het meest geschikt zijn. [106] Vanuit dat oogpunt bezien zijn de taalvereisten van de instelling die wil aanwerven, of van EPSO als vertegenwoordiger van de instellingen, van secundair belang. Zij moet daarom worden aangepast om aan dat hoofddoel te voldoen.

169. Ten derde houdt elk besluitvormingsproces in dat er bepaalde keuzes worden gemaakt en de oproep voor kandidaten is mijns inziens niet vatbaar voor kritiek, alleen voor zover de sollicitanten daarin hun tweede taal uit drie talen moesten kiezen. De vraag is echter waar de grens moet worden getrokken. Een keuze voor slechts twee talen lijkt mij niet in elke situatie onmogelijk om te rechtvaardigen, maar moet in elk geval specifiek worden geanalyseerd en expliciet worden beredeneerd. Anderzijds is het onrealistisch om een te hoog aantal te nemen, bijvoorbeeld door de kandidaten verplicht te laten kiezen uit ten minste tien talen. In elk geval zal zorgvuldig moeten worden overwogen wat het geschikte aantal is en wil het aantal evenredig zijn, dan moet het redelijk zijn. Om een voorbeeld te geven, indien uit de statistieken waarop een vereiste is gebaseerd blijkt dat de kennis van taal „A” 26,3 % is en die van taal „B” 25,7 %, dan zal het moeilijk en wellicht onmogelijk zijn om de opneming van taal „A” en de uitsluiting van taal „B” te rechtvaardigen.

104 EPSO/AD/356/18 – Administrateurs (AD 5). Zie: https://epso.europa.eu/apply/job-offers/news/3189_languages-candidates-2018-graduate-administrators-competition_nl.

105 Voor de twee andere vergelijkende onderzoeken waren de cijfers: [voor EPSO/AD/338/17 – Administrateurs (AD 5)] Engels 97,31 %, Frans 52,07 %, Spaans 27,29 %, Italiaans 26,83 % en Duits 18,69 % (zie: https://epso.europa.eu/apply/job-offers/news/2533_languages-candidates-graduate-administrators-2017-competition_nl) en [voor EPSO/AST-SC/06/17 – Secretariaatsmedewerkers/Kantoormedewerkers (SC 1 en SC 2)] Engels 91,16 %, Frans 56,82 %, Italiaans 31,27 %, Spaans 26,22 % en Duits 9,99 % (zie: https://epso.europa.eu/apply/job-offers/news/2893_languages-candidates-secretaries-clerks-2017-competition_nl).

106 Zie artikel 27 van het Statuut voor de aanwerving van ambtenaren en in het algemeen punt 148 hierboven.

Kosten

170. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien ik van mening ben dat het beroep van Spanje op grond van alle andere dan het derde middel moet worden toegewezen, dient het Parlement te worden verwezen in de kosten.

Conclusie

171. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

– de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling „Arbeidscontractanten – Functiegroep 1 – Chauffeurs (m/v) EP/CAST/S/16/2016” en de op grond van onderdeel VIII aangelegde databank nietig te verklaren, en

– het Europees Parlement te verwijzen in de kosten.

BIJLAGE

Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen

Niveaubeschrijvingen

VAARDIG GEBRUIKER	C2	Kan vrijwel alles wat hij hoort of leest gemakkelijk begrijpen. Kan informatie die afkomstig is van verschillende gesproken en geschreven bronnen samenvatten, argumenten reconstrueren en hiervan samenhangend verslag doen. Kan zichzelf spontaan, vloeiend en precies uitdrukken en kan hierbij fijne nuances in betekenis, zelfs in complexere situaties, onderscheiden.
	C1	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.
ONAFHANKELIJK GEBRUIKER	B2	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 optie.
	B1	Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.
BASISGEBRUIKER	A2	Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen. Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven.
	A1	Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen gericht op de bevrediging van concrete behoeften begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont, mensen die hij/zij kent en dingen die hij/zij bezit. Kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen.