CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 20 november 2025 [1]

Zaak C-882/24 P

AL
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Ambtenarenrecht – Bezoldiging – Gezinstoelagen – Kindertoelage – Artikel 2 van bijlage VII bij het Statuut – Intrekking van de toelage – Terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen overeenkomstig artikel 85 van het Statuut – Rechtmatigheidstoetsing – Gevolgen van een definitieve nationale beslissing met terugwerkende kracht – Daadwerkelijke rechtsbescherming”

1. Met deze hogere voorziening verzoekt een (voormalig [2]) ambtenaar bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van 10 april 2024, AL/Commissie [3].

2. Het bestreden arrest bevestigt een besluit [4] van de Europese Commissie waarbij terugvordering wordt gelast van bepaalde betalingen die rekwirant heeft ontvangen uit hoofde van gezinstoelagen.

3. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de rechtmatigheid van een bezwarende handeling waartegen in het kader van een beroep tot nietigverklaring wordt opgekomen, in beginsel worden beoordeeld in het licht van de juridische en feitelijke gegevens die *bestonden* ten tijde van de vaststelling van die handeling.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Op 27 september 2021 heeft het tot aanstelling bevoegde gezag (hierna: „TABG” of „administratie”) van de Raad na een tuchtprocedure besloten rekwirant uit de dienst te ontslaan. AL heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Gerecht, dat dit besluit heeft bevestigd bij arrest van 10 april 2024, AL/Raad (T-22/22, EU:T:2024:219), waartegen AL een hogere voorziening heeft ingesteld die nog steeds aanhangig is bij het Hof (zaak C-893/24 P, AL/Raad).

3 T-50/22, EU:T:2024:220 (hierna: „bestreden arrest”). Op aanwijzing van het Hof zal ik in deze conclusie alleen ingaan op het tweede middel van de hogere voorziening.

4 Het bij het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring was gericht tegen het besluit van het TABG van 22 oktober 2021 [Ares(2021)6909466], waarbij werd beslist op de klacht die AL had ingediend tegen een eerder besluit van 22 maart 2021 [Ares(2021)2023374], waarin de terugvordering werd gelast van bepaalde aan hem betaalde gezinstoelagen. In de punten 17 en 21 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat het beroep tot nietigverklaring, hoewel het formeel gericht was tegen de afwijzing van de klacht, tot gevolg had dat de Unierechter uitspraak moest doen over de oorspronkelijke bezwarende handeling. Bijgevolg zal ik hierna de uitdrukking „litigieus besluit” gebruiken om in het algemeen naar beide besluiten gezamenlijk te verwijzen. Wanneer het echter nodig is ze van elkaar te onderscheiden, zal ik de uitdrukkingen „besluit van 22 maart 2021” en „besluit van 22 oktober 2021” gebruiken.

4. Thans moet worden vastgesteld of het Gerecht de feiten heeft verdraaid door geen rekening te houden met de terugwerkende kracht van een definitieve nationale rechterlijke beslissing die naar behoren in de stukken is opgenomen en is gewezen *na* de vaststelling van de bezwarende handeling, maar *vóór* het einde van de schriftelijke behandeling van het beroep tot nietigverklaring.

I. Toepasselijke bepalingen – Ambtenarenstatuut

5. Artikel 85 van het Statuut [5] bepaalt hetgeen volgt:

„Een onverschuldigd betaald bedrag wordt teruggevorderd, indien de bevoordeelde kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling of indien deze onregelmatigheid zo voor de hand lag dat de bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen.

De terugvordering moet binnen een termijn van vijf jaar plaatsvinden, die ingaat op de datum waarop het bedrag is betaald. Het tot aanstelling bevoegde gezag is niet door deze termijn gebonden wanneer kan worden aangetoond dat de betrokkene de administratie opzettelijk heeft misleid om betaling van het betrokken bedrag te verkrijgen."

II. Voorgeschiedenis van het geding

6. De voorgeschiedenis van het geding is op gedetailleerde wijze uiteengezet in de punten 2 tot en met 13 van het bestreden arrest. Ik beperk mij tot de punten die voor deze conclusie relevant zijn.

7. AL werd op 1 december 2007 benoemd tot ambtenaar en tewerkgesteld bij het secretariaat-generaal van de Raad in België.

8. Op 28 juli 2010 heeft de bevoegde Roemeense autoriteit twee minderjarigen onder de pleegzorg van AL geplaatst. [6] Zij kregen toestemming om naar België te verhuizen om bij AL en zijn echtgenote te gaan wonen.

9. AL heeft krachtens artikel 2 van bijlage VII bij het Statuut verzocht om toekenning van de toelage voor een kind ten laste, die hem van 1 augustus 2010 tot en met 31 juli 2013 is verleend en betaald [7]. Ter ondersteuning van zijn verzoek heeft rekwirant consulaire documenten overgelegd die gelijkstaan aan een verklaring van ouderlijk gezag.

10. Op 30 januari 2013 heeft de Comisie pentru protecția copilului, naar aanleiding van een gezamenlijk verzoek dat op 16 oktober 2012 door AL en de ouders van de kinderen was ingediend, twee besluiten vastgesteld waarbij de pleegzorg werd beëindigd. [8]

[5] Verordening nr. 31 (EEG), nr. 11 (EGA) tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 1962, 45, blz. 1385), zoals gewijzigd bij verordening (EU, Euratom) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 (PB 2004, L 124, blz. 1) (hierna: „Statuut").

[6] Besluiten van de Comisie pentru protecția copilului – Sectorului 5 București (commissie voor de bescherming van kinderen – vijfde arrondissement van Boekarest, Roemenië) nrs. 107 en 108 van 28 juli 2010 (hierna: „besluit van 28 juli 2010").

[7] De toelage werd aanvankelijk toegekend voor de periode van 1 augustus 2010 tot en met 31 juli 2011 en werd vervolgens tweemaal verlengd, voor de perioden van 1 augustus 2011 tot en met 31 juli 2012 en van 1 augustus 2012 tot en met 31 juli 2013.

[8] Hierna: „nationale besluiten van 30 januari 2013".

11. Uit de stukken blijkt dat deze twee nationale besluiten van 30 januari 2013, die in afwezigheid van de verzoekers zijn vastgesteld, nooit aan AL ter kennis zijn gebracht. [9]

12. Op 22 maart 2021 heeft de Commissie, krachtens besluit (EU) 2019/792 [10], op basis van de bevindingen van een in 2016 ingeleid onderzoek van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), overeenkomstig artikel 85 van het Statuut [11] de terugvordering gelast van (onder andere) de toelagen voor de twee kinderen die ten onrechte aan AL waren betaald voor de periode van 1 augustus 2010 tot en met 31 juli 2013.

13. AL reageerde door twee verschillende rechtsmiddelen in te stellen:

– Op 16 maart 2021 hebben hijzelf en de ouders van de kinderen bij de Tribunal Bucureşti (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) beroep tot nietigverklaring van de nationale besluiten van 30 januari 2013 ingesteld. [12] Zij voerden aan dat deze in strijd waren met het belang van de kinderen, alsook dat zij niet waren meegedeeld en er sprake was van andere vormgebreken.

– AL heeft op grond van artikel 90, lid 2, van het Statuut een klacht ingediend tegen het besluit van 22 maart 2021.

14. Het resultaat van deze rechtsmiddelen was het volgende:

– Wat het beroep tegen de nationale besluiten van 30 januari 2013 betreft, heeft de Tribunal Bucureşti bij uitspraak van 16 mei 2022 [13] geoordeeld dat deze besluiten met terugwerkende kracht absoluut nietig zijn. Deze uitspraak is op 16 augustus 2022 onherroepelijk geworden. [14]

– Wat de klacht bij de Commissie betreft, heeft het TABG deze op 22 oktober 2021 gedeeltelijk gegrond verklaard, in die zin dat het a) de toelage voor de periode van 1 augustus 2010 tot en met 29 januari 2013 opnieuw heeft toegekend en b) terugvordering heeft gelast van de na de vaststelling van de nationale besluiten van 30 januari 2013 onverschuldigd betaalde toelagen, voor een periode van zes maanden voor het ene kind en twee maanden voor het andere [15]. Hoewel het TABG van de Commissie tijdig in kennis was gesteld van de bij de Tribunal

[9] Zie voetnoot 14 van deze conclusie.

[10] Besluit van de Raad van 13 mei 2019 waarbij de Europese Commissie – het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) – wordt belast met de uitoefening van bepaalde bevoegdheden die aan het tot aanstelling bevoegde gezag en aan het tot het sluiten van arbeidsovereenkomsten bevoegde gezag toekomen (PB 2019, L 129, blz. 3).

[11] Volgens de Commissie heeft AL de administratie, door haar niet onmiddellijk in kennis te stellen van de belangrijke wijziging in zijn gezinssituatie als gevolg van de nationale besluiten van 30 januari 2013, opzettelijk misleid om betaling van de toelage in de zin van artikel 85, tweede alinea, tweede volzin, van het Statuut te verkrijgen.

[12] Dit beroep, dat acht jaar na de vaststelling van de bestreden besluiten is ingesteld, lijkt niet zo tardief wanneer het in een ruimere feitelijke context wordt geplaatst. Uit het eindverslag van het onderzoek van OLAF in zaak OF/2016/0928/A1 blijkt dat, hoewel dit onderzoek op 8 november 2016 werd ingeleid, AL op 22 juli 2020 van de inleiding van dat onderzoek en in december 2020 van het eindverslag in kennis is gesteld. Het is dus waarschijnlijk dat, rekening houdend met het ontbreken van kennisgeving van de nationale besluiten van 30 januari 2013, het bestaan ervan aan het licht is gekomen in het kader van het onderzoek van OLAF en dat AL daarvan pas tussen juli en december 2020 volledig op de hoogte was.

[13] Civiele uitspraak nr. 844 van 16 mei 2022, ECLI:RO:TBBUC:2022:013:000844 (hierna: „uitspraak van 16 mei 2022").

[14] Bij de uitspraak van 16 mei 2022 is het ontbreken van bewijs van een regelmatige kennisgeving van de nationale besluiten van 30 januari 2013 bevestigd, maar is de absolute nietigheid ervan hoofdzakelijk gekoppeld aan de schending van dwingende regels ter bescherming van het belang van het kind. In het bijzonder zijn noch de biologische ouders noch de gastouders naar behoren opgeroepen voor een hoorzitting die aan de vaststelling van die besluiten voorafging. Bovendien zijn de kinderen niet naar hun mening gevraagd voordat de adoptie werd goedgekeurd.

[15] Dit verschil is te wijten aan het feit dat AL in april 2013 een verzoek tot adoptie van een van de twee kinderen had ingediend en dat hem op grond daarvan een toelage overeenkomstig artikel 2, lid 2, tweede alinea, van bijlage VII bij het Statuut werd toegekend. Voor het andere kind heeft het bevel tot terugvordering betrekking op de periode van 1 februari tot en met 31 juli 2013.

Bucureşti aanhangige procedure, heeft het deze procedure niet relevant geacht voor de beslissing over de klacht [16].

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

15. Op 21 januari 2022 heeft AL bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van het besluit van 22 oktober 2021 ingesteld.

16. Ter ondersteuning van zijn beroep voerde AL vijf middelen tot nietigverklaring aan. Het vierde middel was ontleend aan schending van artikel 85 van het Statuut en aan een beoordelingsfout met betrekking tot de toelage die voor de twee kinderen is betaald voor de periode na de nationale besluiten van 30 januari 2013, tot het einde van de termijn waarvoor deze toelage was toegekend (van 1 februari tot en met 31 juli 2013).

17. Met dit middel tot nietigverklaring heeft AL:

– herhaald dat hij geen kennis had van de nationale besluiten van 30 januari 2013 en dus niet de bedoeling had om de administratie opzettelijk te misleiden met betrekking tot de einddatum van de pleegzorgperiode [17];

– gewezen op de bij de Tribunal Bucureşti aanhangige beroepsprocedure [18];

– betoogd dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 geen afbreuk deden aan de geldigheid van de consulaire documenten die, volgens hem, de toekenning van de toelage voor een kind ten laste rechtvaardigden.

18. In een latere memorie (repliek), neergelegd op 30 augustus 2022, heeft AL het Gerecht ingelicht over de uitkomst van de procedure bij de Tribunal Bucureşti en heeft hij het Gerecht een afschrift van de uitspraak van 16 mei 2022 doen toekomen.

19. De Commissie heeft in haar dupliek betoogd dat de uitspraak van 16 mei 2022 geen invloed kon hebben op de rechtmatigheid van het litigieuze besluit, aangezien dat besluit uitsluitend moest worden beoordeeld in het licht van de gegevens die bestonden ten tijde van de vaststelling ervan. [19]

20. In het bestreden arrest heeft het Gerecht:

– in antwoord op het vierde middel tot nietigverklaring geoordeeld dat de administratie zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat AL haar opzettelijk had misleid door haar niet mee te delen dat de pleegzorg vanaf 1 februari 2013 was beëindigd [20];

16 Zie bladzijde 27 van de Engelse versie van het besluit van 22 oktober 2021.

17 Verzoekschrift bij het Gerecht, punten 110-119.

18 Verzoekschrift bij het Gerecht, punt 121.

19 Memorie van dupliek van de Commissie bij het Gerecht, punten 30-32. Wat het ontbreken van kennisgeving van de nationale besluiten van 30 januari 2013 betreft, achtte de administratie het „niet aannemelijk” dat AL niet op de hoogte was van het bestaan van een besluit dat was vastgesteld in het kader van een procedure die hij zelf had ingeleid.

20 Het Gerecht heeft zich in de punten 94-98 van het bestreden arrest aangesloten bij het standpunt van de administratie, zoals dat is weergegeven in de vorige voetnoot. Ondanks het ontbreken van kennisgeving van de nationale besluiten van 30 januari 2013, stond het aan AL om de Roemeense autoriteiten rechtstreeks om informatie te verzoeken bij twijfel over de uitkomst van zijn verzoek (punten 96-98 van het bestreden arrest).

– geoordeeld dat „het feit dat bij de Roemeense rechterlijke instanties beroep [*was*] *ingesteld* tegen het besluit waarbij een einde werd gemaakt aan de pleegzorg, niet relevant [was] voor de toepassing van artikel 85 van het Statuut, aangezien dat besluit *daadwerkelijk rechtsgevolgen heeft gesorteerd* vanaf januari 2013” [21];

– geoordeeld dat het TABG geen beoordelingsfout heeft gemaakt door na de vaststelling van de nationale besluiten van 30 januari 2013 om terugbetaling van de betaalde toelagen te verzoeken. Deze toelagen werden weliswaar toegekend en gehandhaafd op basis van consulaire documenten waaruit bleek dat de kinderen bij rekwirant zouden wonen, maar het waren de kosten voor hun levensonderhoud die de toekenning van die toelagen rechtvaardigden. [22]

21. Derhalve heeft het Gerecht het vierde middel van het beroep tot nietigverklaring afgewezen.

IV. Procedure bij het Hof

22. Met zijn hogere voorziening, ingesteld op 19 december 2024, verzoekt AL het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het besluit van 22 oktober 2021 nietig te verklaren, voor zover daarbij de klacht tegen het besluit van 22 maart 2021 is afgewezen;

– hem in staat te stellen nieuwe, met deze zaak verband houdende middelen aan te voeren indien er nieuwe feitelijke of juridische gegevens aan het licht komen;

– ambtshalve alle andere middelen van algemeen belang op te werpen die hij passend acht;

– de Commissie te veroordelen in haar eigen kosten en die van rekwirant.

23. De Commissie verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen;

– rekwirant te verwijzen in de kosten.

V. Tweede middel in hogere voorziening

24. AL voert in zijn hogere voorziening drie middelen aan tot vernietiging van het bestreden arrest, waarvan ik – zoals reeds aangegeven – alleen zal ingaan op het tweede. Dit middel bestaat uit drie onderdelen.

[21] Punt 100 van het bestreden arrest. Cursivering van mij.

[22] Punt 101 van het bestreden arrest.

A. Argumenten van AL en van de Commissie

25. Met het eerste onderdeel van zijn tweede middel verwijt AL het Gerecht de feiten onjuist te hebben opgevat door te oordelen (in punt 100 van het bestreden arrest) dat tegen de nationale besluiten van 30 januari 2013 „een beroep aanhangig [was]" bij de Roemeense rechterlijke instanties, terwijl dat beroep in werkelijkheid was afgesloten bij uitspraak van 16 mei 2022, welke uitspraak bij de memorie van repliek aan de procedure is toegevoegd.

26. Met het tweede onderdeel van het tweede middel betoogt AL dat het Gerecht naar aanleiding van de uitspraak van 16 mei 2022 blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen (in punt 100 van het bestreden arrest) dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 vanaf januari 2013 rechtsgevolgen hadden gesorteerd.

27. Met het derde onderdeel van het tweede middel betoogt AL dat het Gerecht de regel van parallellisme van vormvoorschriften niet in acht heeft genomen door te oordelen (in punt 101 van het bestreden arrest), dat het TABG geen beoordelingsfout had gemaakt door op basis van de nationale besluiten van 30 januari 2013 terugbetaling van de betaalde toelagen te gelasten.

28. De Commissie verzet zich tegen dit tweede middel en herhaalt dat het Gerecht zich bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een bezwarend besluit moet plaatsen op het tijdstip waarop het TABG de bestreden handeling heeft vastgesteld, namelijk op 22 oktober 2021. Op die datum was de procedure voor de Tribunal București nog steeds aanhangig.

29. In dezelfde geest wijst de Commissie erop dat op 22 oktober 2021 de nietigverklaring ex tunc van de nationale besluiten van 30 januari 2013 nog niet was uitgesproken.

30. Ten slotte verwerpt de Commissie het derde onderdeel van het tweede middel wegens gebrek aan duidelijkheid en een passende grondslag.

B. Beoordeling

1. Opmerkingen vooraf

31. Het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel zijn nauw met elkaar verbonden. Hoewel deze onderdelen zijn aangevoerd vanuit verschillende invalshoeken, hebben zij gemeen dat het Gerecht erin wordt verweten geen rekening te hebben gehouden met a) de afloop van de bij de Tribunal Bucureşti ingestelde procedure tot nietigverklaring en b) de gevolgen van de uitspraak van 16 mei 2022 voor de rechtsgevolgen van de nationale besluiten van 30 januari 2013.

32. Vooraf herinner ik eraan dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 ab origine nietig zijn verklaard bij (definitieve) uitspraak van 16 mei 2022. Deze besluiten hebben dus nooit rechtsgevolgen gesorteerd. Zij hebben in het bijzonder geen einde gemaakt aan de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin die in 2013 van kracht was.

33. AL ontving tot en met 31 juli 2013 de toelage voor een kind ten laste. In de periode waarin hij deze toelage ontving moest de bij besluit van 28 juli 2010 genomen maatregel tot plaatsing in een pleeggezin dus als geldig en rechtsgevolgen sorterend worden beschouwd: de kinderen konden overeenkomstig artikel 2, lid 2, van bijlage VII bij het Statuut worden gelijkgesteld met kinderen ten laste.

34. Voor de toepassing van artikel 85 van het Statuut is er dus noch sprake van een onverschuldigd betaald bedrag uit hoofde van de toelage voor een kind ten laste [23], noch van de kennelijke bedoeling om „de administratie opzettelijk te misleiden" met betrekking tot de einddatum van de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin.

35. In deze context is de kritiek van AL op punt 100 van het bestreden arrest tweeledig:

– Wat de vaststelling betreft dat het beroep tot nietigverklaring van de nationale besluiten van 30 januari 2013 nog steeds aanhangig was, voert AL uitdrukkelijk een „kennelijke onjuiste opvatting van de feiten" aan. [24]

– Wat de gevolgen betreft van de nationale besluiten van 30 januari 2013 vanaf het moment dat zij definitief zijn geworden, betwist AL de uitlegging die het Gerecht heeft gegeven aan de uitspraak waarbij deze besluiten nietig zijn verklaard.

2. Eerste onderdeel van het tweede middel in hogere voorziening

36. Zoals ik reeds heb aangegeven, verwijt AL het Gerecht dat het de feiten onjuist heeft opgevat door te oordelen dat het bij de Roemeense rechter ingestelde beroep tot nietigverklaring van de nationale besluiten van 30 januari 2013 nog steeds aanhangig was, terwijl het in werkelijkheid reeds was beëindigd. AL verwijt het Gerecht ook dat het geen rekening heeft gehouden met de (definitieve) uitspraak van 16 mei 2022 waarbij dat beroep tot nietigverklaring is beëindigd.

37. Het verwijt van een onjuiste opvatting van de feiten moet strikt worden uitgelegd, aangezien het een middel van „uitzonderlijke aard" is [25]. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een onjuiste opvatting van de feiten, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

– rekwirant moet „precies aangeven welke elementen volgens hem door het Gerecht onjuist zijn voorgesteld en […] aantonen welke fouten het Gerecht in zijn analyse tot deze onjuiste voorstelling hebben gebracht" [26];

– de door het Gerecht begane vergissing moet tot materieel onjuiste vaststellingen hebben geleid, die duidelijk blijken uit de stukken van het dossier, zonder dat de feiten opnieuw hoeven te worden beoordeeld [27];

– de onjuiste opvatting van de feiten moet, indien bewezen, van dien aard zijn dat deze de gegrondheid van het bestreden arrest aantast [28].

[23] Het klopt dat, gelet op de uiteenzetting van de feiten, de toelage voor een kind ten laste werd toegekend tot en met 31 juli 2013, terwijl het besluit van 28 juli 2010 het einde van de pleegzorg had vastgesteld op 27 juli 2013. Ook al zou de toelage voor die vier extra dagen onverschuldigd zijn betaald, dan nog is het verzoek tot terugbetaling van de administratie verjaard op grond van artikel 85, tweede alinea, van het Statuut, aangezien er geen sprake is van het specifieke bedrog dat nodig is om de termijn niet aan het TABG te kunnen tegenwerpen.

[24] Hogere voorziening, punt 15.

[25] Arrest van 20 oktober 2011, PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, punt 78).

[26] Ibidem.

[27] Arrest van 1 augustus 2025, Frankrijk en Commissie/CWS Powder Coatings e.a. (C-71/23 P en C-82/23 P, EU:C:2025:601, punt 67).

[28] Als het middel niet aan dit vereiste voldoet, moet het als niet ter zake dienend worden afgewezen: arresten van 1 februari 2007, Sisón/Raad (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punten 71 en 72), en 5 juni 2012, Commissie/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, punt 109).

38. Wat de eerste voorwaarde betreft, heeft AL mijns inziens voldaan aan de plicht om zijn bewering te motiveren en te bewijzen: hij heeft het vermeend verdraaide feit en de uit de onjuiste opvatting daarvan voortvloeiende beoordelingsfout nauwkeurig geïdentificeerd. [29]

39. Wat de derde voorwaarde betreft, kan mijns inziens niet worden ontkend dat de uitspraak van 16 mei 2022, waarbij de nationale besluiten van 30 januari 2013 ab origine nietig zijn verklaard, impact heeft gehad. Zoals ik eerder heb aangegeven, hebben deze besluiten volgens de Roemeense rechter *nooit rechtsgevolgen gesorteerd*, hetgeen rechtstreeks van invloed is op de „gegrondheid" van het bestreden arrest.

40. De beoordeling van de tweede voorwaarde levert daarentegen grotere moeilijkheden op, gezien het *tijdstip* waarop de uitspraak van 16 mei 2022 is gewezen. Dit arrest is gewezen *na* de vaststelling van het litigieuze besluit, maar *vóór* de sluiting van de schriftelijke behandeling van het bij het Gerecht aanhangige beroep tot nietigverklaring.

41. In dit verband wil ik twee relevante aspecten belichten.

42. Om te beginnen wordt niet betwist dat AL de uitspraak van 16 mei 2022, samen met zijn memorie van repliek en een vertaling van die uitspraak in de procestaal, aan het Gerecht heeft overgelegd.

43. Evenmin wordt betwist dat het Gerecht heeft nagelaten om het bestaan van de uitspraak van 16 mei 2022 en de rechtsgevolgen daarvan voor de nationale besluiten van 30 januari 2013 in aanmerking te nemen.

44. Ik deel het standpunt van advocaat-generaal Mengozzi: van een onjuiste opvatting van de feiten kan sprake zijn wanneer het gaat „om een kennelijk onjuiste vaststelling van de inhoud van de in aanmerking genomen bewijzen, maar […] ook [wanneer het gaat] om een weglating of selectie van bewijzen waardoor een kennelijk misleidende en onjuiste voorstelling van de werkelijkheid wordt gegeven" [30].

45. Er is dus sprake van een onjuiste opvatting van de feiten wanneer er een *ongerechtvaardigde* of *willekeurige* weglating of selectie van bewijsmateriaal heeft plaatsgevonden.

46. De Commissie betoogt dat de weglating in casu niet alleen *gerechtvaardigd* was, maar zelfs werd *vereist* door de rechtspraak van het Hof over het tijdstip aan de hand waarvan de rechtmatigheid van de bestreden handeling moet worden beoordeeld, namelijk op basis van de juridische en feitelijke gegevens die *bestonden* op het moment van de vaststelling van die handeling. [31]

47. Om de redenen die ik hierna zal uiteenzetten, ben ik van mening dat dit argument in casu niet kan slagen.

[29] Hogere voorziening, punten 15-19.

[30] Conclusie in de gevoegde zaken ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e.a./Raad en Raad/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P en C-193/14 P, EU:C:2015:767, punt 72).

[31] Arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76, EU:C:1979:29, punt 7). Dit beginsel wordt consequent en ongeacht het rechtsgebied toegepast: zie arresten van 17 mei 2001, IECC/Commissie (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punt 87) (mededinging); 22 december 2008, Centeno Mediavilla e.a./Commissie (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punt 110) (ambtenarenrecht); 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 22) (beroep tot nietigverklaring tegen een wetgevingshandeling); 10 september 2019, HTTS/Raad (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punten 37 en 38) (beperkende maatregelen), en 4 oktober 2024, García Fernández e.a./Commissie en GAR (C-541/22 P, EU:C:2024:820, punt 327) (economisch en monetair beleid). Hierna verwijs ik naar deze rechtspraak als de rechtspraak „inzake de rechtmatigheidstoetsing".

a) Gegevens die „bestonden" op de datum van vaststelling van het litigieuze besluit

48. Diende het Gerecht zijn beoordeling uitsluitend te baseren op de gegevens die *bestonden* op het tijdstip waarop de administratie het litigieuze besluit vaststelde, te weten op 22 oktober 2021 [32]?

49. Mijns inziens hanteren zowel de Commissie (in haar memorie van antwoord) als het Gerecht (in het bestreden arrest) een onjuiste benadering bij de bepaling van de feitelijke en juridische gegevens die op die datum „bestonden". Beiden baseren zich op een zuiver *materiële* opvatting van de relevante factoren, waaruit het volgende voortvloeit:

– op 22 oktober 2021 „bestonden" de nationale besluiten van 30 januari 2013, met als (kennelijk) rechtsgevolg dat de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin werd beëindigd, de facto (in die zin dat zij waren vastgesteld);

– op 22 oktober 2021 „bestond" de uitspraak van 16 mei 2022 daarentegen nog niet. Het zou dus correct zijn om te zeggen dat het beroep tot nietigverklaring aanhangig was bij de Tribunal Bucureşti.

50. Bij deze benadering wordt het fundamentele probleem van de zaak echter omzeild, namelijk de inaanmerkingneming van de *terugwerkende en louter declaratoire* werking van de uitspraak van 16 mei 2022, in samenhang met de daaraan verbonden kracht van gewijsde.

51. De uitspraak van 16 mei 2022 verhinderde dat het Gerecht aan de nationale besluiten van 30 januari 2013, die *de jure* ongeldig waren, een nuttige werking zou toekennen bij het omschrijven van het feitelijk en juridisch kader.

52. Door daaraan voorbij te gaan (dat wil zeggen door niet te erkennen dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 op 22 oktober 2021 niet als geldig konden worden aangemerkt), heeft het Gerecht geen rekening gehouden met de terugwerkende kracht van de uitspraak van 16 mei 2022. [33] Aldus heeft het Gerecht het belangrijkste feit van het geding, te weten de situatie van de kinderen ten aanzien van AL en de opvatting van het Roemeense recht dat *ratione temporis* op de feiten van toepassing is, onjuist opgevat.

53. Bij de vaststelling dat de feiten onjuist zijn opgevat, is het irrelevant dat de nietigheid van de nationale besluiten van 30 januari 2013 voortvloeide uit een definitieve uitspraak van *na* de vaststelling van het litigieuze besluit, indien – zoals in casu het geval is – uit de bewoordingen van die uitspraak blijkt dat de rechtsgevolgen ervan *terugwerken* tot een eerder tijdstip.

54. Zoals ik reeds heb aangegeven, heeft de uitspraak van 16 mei 2022 de in januari 2013 „bestaande" *situatie gewijzigd* door ondubbelzinnig, met terugwerkende kracht, de absolute nietigheid van de nationale besluiten van 30 januari 2013 vast te stellen. Die besluiten zijn *volledig* (ex tunc) uit de Roemeense rechtsorde geschrapt.

[32] Dit is de datum van het besluit op de klacht. Zoals het Gerecht in de punten 17-22 van het bestreden arrest in herinnering brengt, houdt het evolutieve karakter van de administratieve klacht in dat nadere preciseringen met betrekking tot de motieven voor de bevestiging van de eerdere handeling, vervat in een uitdrukkelijk besluit tot afwijzing van de klacht, in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bestreden handeling.

[33] Het Gerecht heeft onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de factor „tijd" vanuit juridisch oogpunt niet lineair en onomkeerbaar kan worden opgevat: wat op een bepaald moment niet het geval was, kan worden geacht op dat moment juridisch te bestaan, indien een latere handeling met terugwerkende kracht wordt toegepast, en vice versa.

55. Bovendien had de uitspraak van 16 mei 2022 geen zelfstandige constitutieve werking: dat arrest beperkte zich tot de „vaststelling" van het gebrek dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 *vanaf hun ontstaan* aantastte.[34] Door deze nationale besluiten nietig te verklaren, heeft de Roemeense rechter de vroegere rechtssituatie hersteld, zoals deze bestond vóór de vaststelling van die besluiten (de situatie zoals vastgesteld in het besluit van 28 juli 2010).[35]

56. Ten slotte was de uitspraak van 16 mei 2022 het definitieve (en onherroepelijke) antwoord van een Roemeense rechter op het beroep waarin de geldigheid van een nationale handeling werd betwist en ten aanzien waarvan het Gerecht geen bevoegdheid heeft. Het Gerecht heeft zich moeten aansluiten bij de beoordeling van de Roemeense rechter en het gezag van gewijsde van dat arrest moeten erkennen.[36]

57. Gelet op de inhoud van de uitspraak van 16 mei 2022 moest, ik herhaal, de op 22 oktober 2021 *bestaande* situatie aldus worden opgevat dat, op die datum, de plaatsing in een pleeggezin de jure niet was gewijzigd door de nationale besluiten van 30 januari 2013.

58. Om te kunnen spreken van een onjuiste opvatting van de feiten is vereist dat het Gerecht „de grenzen van een redelijke beoordeling [van de bewijzen in het dossier] kennelijk heeft overschreden".[37] De uitlegging die wordt voorgesteld door de partij die zich daarop beroept, moet *de enige* zijn die aan de stukken in het dossier kan worden gegeven. De afwijkende beoordeling van deze documenten door het Gerecht moet erop duiden dat het de inhoud van die documenten „kennelijk onjuist heeft beoordeeld"[38].

59. Ik ben van mening dat dit in casu het geval is.

[34] De gronden voor de absolute nietigheid zijn beschreven in voetnoot 14.

[35] Hoewel de uitspraak van 16 mei 2022 melding maakt van de „nieuwe" einddata van de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin, werden deze daarin niet *vastgesteld*. Zij vloeien daarentegen voort uit externe omstandigheden, hoofdzakelijk in verband met het herstel van de rechtsgevolgen van het besluit van 28 juli 2010, alsook uit andere, bij de administratie bekende gebeurtenissen (zoals de ontvoogding van een van de kinderen en diens adoptie door AL). Zie in dit verband de tekst van de uitspraak zoals weergegeven in voetnoot 39 van deze conclusie.

[36] Het beginsel van het gezag van gewijsde heeft zowel in het Unierecht als in de nationale rechtsorden een fundamentele status. Dat gaat zelfs zo ver dat een nationale rechter niet verplicht is om nationale procedureregels die een beslissing gezag van gewijsde verlenen buiten toepassing te laten, ook al zou daardoor een nationale situatie die onverenigbaar is met het Unierecht kunnen worden hersteld (zie in die zin arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punten 92 en 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hoewel een dergelijk beginsel niet kan worden tegengeworpen aan de uitoefening van een exclusieve bevoegdheid van een instelling van de Unie (arrest van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434), gaat het hierbij om een uitzondering op dat beginsel die niet verder mag reiken dan dat specifieke geval. In casu diende het Gerecht het gezag van gewijsde van de uitspraak van 16 mei 2022 te eerbiedigen door zich te voegen naar de vaststellingen van de bevoegde Roemeense rechter, temeer daar deze eerbiediging een juiste toepassing van artikel 85 van het Statuut niet beperkte, maar juist vergemakkelijkte.

[37] In het bijzonder volstaat het „teneinde aan te tonen dat van een dergelijke onjuiste opvatting sprake is, […] niet om een lezing van [die bewijzen] voor te stellen die verschilt van die van het Gerecht": arrest van 29 oktober 2015, Commissie/ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732, punt 55).

[38] Zie met name arrest van 10 februari 2011, Activision Blizzard Germany/Comissie (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punten 54-57).

60. De bewoordingen van de uitspraak van 16 mei 2022 laten geen andere uitlegging toe dan dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 ab origine en ex tunc nietig zijn verklaard. [39] De lezing van die uitspraak ondersteunt niet de *reconstructie* van de feiten in punt 100 van het bestreden arrest.

61. Het voorgaande volstaat om te concluderen dat het Gerecht de feiten onjuist heeft opgevat met betrekking tot de stand van het beroep bij de Tribunal Bucureşti en het belang van de uitspraak van 16 mei 2022 als essentieel element voor de toepassing van artikel 85 van het Statuut.

62. Logischerwijs was de administratie bij de vaststelling van het litigieuze besluit (op 22 oktober 2021) niet op de hoogte van de uitspraak van 16 mei 2022 en van de absolute nietigheid van de nationale besluiten van 30 januari 2013. Het feit dat de administratie daar niet van op de hoogte was, doet echter niets af aan het voorgaande, zoals ik hieronder zal toelichten.

b) Vereiste van voorafgaande kennis door de administratie van de gegevens die „bestonden" op de datum van vaststelling van het litigieuze besluit

63. In abstracto zou kunnen worden betoogd dat de gegevens die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de rechtmatigheid van een litigieus besluit, niet alleen moeten „bestaan" op het ogenblik waarop dat besluit wordt vastgesteld, maar ook „bekend" moeten zijn bij de administratie die de handeling vaststelt. [40]

64. Ik ben echter van mening dat de voorafgaande kennis van de administratie geen absoluut vereiste is. De rechtspraak inzake de rechtmatigheidstoetsing (waarin de beslissingsautonomie van de administratie ten opzichte van het Gerecht wordt erkend) [41] maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen af te zien van het vereiste van voorafgaande kennis.

[39] In de Engelse vertaling van de uitspraak van 16 mei 2022 staat op bladzijde 11 te lezen: „Finding the reason for nullity based on the violation of the provisions of Art. 58(4) and […] Art. 29(1) of the [RO Child Protection] Law no. 272/2004, in the form in force on the date of issuing the contested decisions, the Court shall [declare] the absolute nullity of the Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013 issued by the Child Protection Commission of the Local Council Bucharest 5 […], [decisions] which had terminated the [child] protection measure of placement in [foster care] of the [then-]minors [A] and [B]; […]. Resulting from the above [findings and declaration of absolute nullity], *the [child protection] measure of placement [in foster care] of the minors did not end as a result of the [hereby annulled] Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013* […], [but instead the court finds that] this measure […] continued to produce effects until the child [A] became legally major, on 13.05.2014, date set by the closing judgment […] pronounced by the Alba Court […] in which full legal capacity [emancipation] was recognized upon reaching the age of 16 […]. Pertaining to the child [B], starting [the legal reasoning] from the provisions of Art. 58(1) of law 272/2004, according to which the measure of placement [in foster care] is a temporary one, as the placement decision was issued on 28.7.2010, this measure has ceased on 28.7.2013" (cursivering van mij).

[40] Hierna zal ik kortheidshalve de uitdrukking „voorafgaande kennis" gebruiken om naar dat vereiste te verwijzen.

[41] Met de beperking van de rechtmatigheidstoetsing tot de gegevens die bestonden op het moment van de vaststelling van het litigieuze besluit wordt beoogd te voorkomen dat het Gerecht, door rekening te houden met feiten die voor de administratie onvoorzienbaar en onbekend waren, zijn eigen motivering in de plaats stelt van die van de administratie: arrest van 21 januari 2016, Galp Energía España e.a./Commissie (C-603/13 P, EU:C:2016:38, punt 73; hierna: „arrest Galp Energía España").

65. Het vereiste dat het bestuur vooraf en op autonome wijze in staat is geweest om kennis te nemen van en een oordeel te vormen over de feitelijke en juridische gegevens waarop de rechtmatigheidstoetsing van de bezwarende handeling berust, is – afhankelijk van het geval – *overbodig*[42] of integendeel *onontbeerlijk*[43] in het kader van die toetsing.

66. Variaties in de behandeling van het vereiste van voorafgaande kennis (door de administratie) hangen af van a) de structuur en de doelstellingen van de administratieve procedure op de verschillende gebieden van het Unierecht en b) het verschillende evenwicht tussen deze doelstellingen en het (tegengestelde) belang van de adressaat van een bezwarende handeling, die recht heeft op een doeltreffende rechtsbescherming.[44]

67. Het *aan ambtenarenzaken inherente evenwicht* houdt in dat twee afzonderlijke factoren zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen:

– ten eerste de doelstellingen die eigen zijn aan de klachtprocedure waarin op het gebied van ambtenarenzaken is voorzien, met name in gevallen betreffende de toepassing van artikel 85 van het Statuut;

– ten tweede de gevolgen van een restrictieve uitlegging die afbreuk zou kunnen doen aan het recht van de verzoeker op een doeltreffende rechtsbescherming (in het bijzonder zijn rechten van verdediging).

68. Wat de eerste factor betreft, heeft het Hof erop gewezen dat „gelijk voortdurend in de rechtspraak is bevestigd, artikel 91 Ambtenarenstatuut in beginsel tot doel heeft een minnelijke schikking van een geschil tussen ambtenaren en de administratie mogelijk te maken en te bevorderen. Daartoe is van belang dat de administratie [reeds in het stadium van de klacht] met de nodige nauwkeurigheid kennis kan nemen van de grieven of verlangens van de belanghebbende”[45].

69. Artikel 85 van het Statuut beoogt meer bepaald de financiële belangen van de Unie te beschermen[46]: zodra is vastgesteld dat aan de voorwaarden voor toepassing van dit artikel is voldaan, is de administratie verplicht om de onverschuldigde betaalde bedragen integraal terug te vorderen.

[42] Wat de bescherming van de mededinging betreft, heeft het Hof bevestigd dat de rechtmatigheidstoetsing van artikel 263 VWEU betrekking heeft op alle aspecten van de in procedures op grond van de artikelen 101 en 102 VWEU vastgestelde besluiten van de Commissie, „ongeacht of het gaat om informatie van vóór of na het vastgestelde besluit en of die informatie reeds in de administratieve procedure dan wel pas in het bij het Gerecht ingestelde beroep wordt overgelegd, voor zover sprake is van informatie die relevant is voor de toetsing van de wettigheid van het [litigieuze] besluit” (arrest Galp Energía España, punt 72).

[43] Op het gebied van staatssteun „[moet] de rechtmatigheid van een na afloop van de inleidende fase van het onderzoek gegeven beschikking worden beoordeeld *aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken* op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf” (cursivering van mij); arresten van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 2 september 2010, Commissie/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punt 91), en 20 december 2017, Spanje/Commissie (C-81/16 P, EU:C:2017:1003, punt 52).

[44] Volgens het arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punten 57-60), wordt de door de in de vorige voetnoot aangehaalde rechtspraak opgelegde beperking gerechtvaardigd door de doelstelling om „de indeling van het toezicht op staatssteun in twee verschillende fasen – waarvan de tweede niet steeds vereist is […]”, in stand te houden. Op het gebied van de bescherming van de mededinging motiveert het Hof daarentegen de afzwakking van de toetsingsmaatstaf in het licht van het algemene rechtskader ter zake, door erop te wijzen dat „geen bepaling van het recht van de Unie de geadresseerde van een mededeling van punten van bezwaar in het kader van de artikelen 81 EG en 82 EG verplicht, de diverse in die mededeling aangevoerde elementen rechtens of feitelijk in de loop van de administratieve procedure te betwisten om het recht dit in de rechterlijke procedure te doen, niet te verwerken. […] Zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag zou een dergelijke beperking in strijd zijn met de fundamentele beginselen van legaliteit en eerbiediging van de rechten van de verdediging” (arrest van 1 juli 2010, Knauf Gips/Commissie, C-407/08 P, EU:C:2010:389, punten 89-91).

[45] Arrest van 7 mei 1986, Rihoux e.a./Commissie (52/85, EU:C:1986:199, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[46] Dit wordt door het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest in herinnering gebracht.

70. In de context van artikel 85 van het Statuut is de klacht er niet zozeer op gericht om tot een daadwerkelijke minnelijke schikking te komen die gebaseerd is op wederzijdse toegevingen van de partijen, maar veeleer om te voorkomen dat er onnodig een gerechtelijke procedure wordt opgestart.

71. Vanuit dit oogpunt stelt de tussenkomst van de ambtenaar die een klacht indient de administratie in staat om duidelijkheid te verkrijgen over de objectieve en subjectieve voorwaarden voor de toepassing van artikel 85 van het Statuut en, in voorkomend geval, om een eerder besluit te corrigeren in het licht van de nieuw verkregen gegevens.

72. Een toetsing van de rechtmatigheid van het optreden van de administratie die beperkt is tot de gegevens die daadwerkelijk bekend waren op het moment van de vaststelling van het litigieuze besluit, zou onder bepaalde omstandigheden de rechten van verdediging van de verzoeker kunnen beperken.

73. In dat geval zou er sprake zijn van een ongerechtvaardigde beperking indien de verzoeker niet in staat is aan de Unierechter alle gegevens voor te leggen die – ook al zijn zij later ontdekt – relevant zijn voor zijn verdediging, voor zover deze gegevens van invloed zijn op de rechtmatigheid van de bezwarende handeling.

74. Wanneer sprake is van een administratief besluit dat *reeds definitief is geworden* omdat de termijnen voor het indienen van een klacht en het instellen van een hogere voorziening zijn verstreken, brengt het Hof[47] over het algemeen een evenwicht tot stand tussen voorbedoeld doel en de rechten van verdediging van de verzoeker door hem in staat te stellen om, binnen een redelijke termijn[48], de administratie te verzoeken om zijn situatie opnieuw te onderzoeken wanneer een nieuw en „wezenlijk" feit aan het licht is gekomen.[49] De verzoeker kan vervolgens bij het Gerecht de rechtmatigheid betwisten van het besluit dat naar aanleiding van dit heronderzoek is genomen.

75. Deze oplossing beschermt zowel de beslissingsautonomie van de administratie als de rechten van verdediging van de verzoekende partij, die aldus het definitieve karakter van een eerder besluit ontloopt.

76. Tenzij ik mij vergis, heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over een geval als het onderhavige, waarin het nieuwe[50] en wezenlijke feit zich voordoet terwijl het litigieuze besluit *nog niet definitief is geworden*, aangezien het tegen dat besluit bij het Gerecht ingestelde beroep *nog aanhangig is* (artikel 270 VWEU).

47 Arrest van 18 juni 1981, Blasig/Commissie (173/80, EU:C:1981:145, punt 8); beschikking van 18 november 1999, Progoulis/Commissie (C-431/98 P, EU:C:1999:569, punt 36), en arrest van 20 mei 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406, punt 38).

48 Beschikking van 11 juni 2009, Ketselidou/Commissie (F-81/08, EU:F:2009:59, punt 36).

49 Arrest van 26 oktober 2017, Global Steel Wire e.a./Commissie (C-454/16 P–C-456/16 P en C-458/16 P, EU:C:2017:818, punt 31). Het Hof erkent dat een arrest waarbij een administratieve handeling nietig is verklaard, dat is gewezen na het (definitief geworden) litigieuze besluit, een „wezenlijk nieuw feit" kan vormen voor de personen die rechtstreeks door de nietig verklaarde handeling worden geraakt: arrest van 8 maart 1988, Brown/Hof van Justitie (125/87, EU:C:1988:136, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Ik gebruik hier de term „nieuw" in de betekenis die daaraan is gegeven door de in voetnoot 47 aangehaalde rechtspraak, dat wil zeggen als een feit dat voordien zowel de ambtenaar als de administratie onbekend was. In deze context is de kwalificatie van de uitspraak van 16 mei 2022 als „nieuw feit" niet onverenigbaar met de in de punten 49 tot en met 57 van deze conclusie voorgestelde oplossing: de absolute nietigheid van de nationale besluiten van 30 januari 2013 werkt namelijk terug tot het moment van de vaststelling van het litigieuze besluit. Deze schijnbare tegenstrijdigheid is te wijten aan het feit dat een nieuw (onbekend) feit terugwerkende kracht kan hebben met betrekking tot eerdere rechtssituaties.

77. In een dergelijk geval zou een restrictieve uitlegging van de rechtspraak waarbij de rechtmatigheid van een bezwarend besluit wordt gekoppeld aan de gegevens die niet alleen bestonden, maar ook bekend waren bij de administratie:

– het Gerecht verhinderen om rekening te houden met feiten die zich hebben voorgedaan na de vaststelling van het litigieuze besluit, ondanks hun tijdige opname in het dossier en hun eventuele terugwerkende kracht;

– de verzoeker verplichten om zich, als voorwaarde voor zijn recht om alle ontlastende gegevens aan te voeren, opnieuw tot de administratie te wenden om nieuwe en wezenlijke feiten aan te voeren met betrekking tot besluiten die reeds definitief zijn geworden.

78. In de omstandigheden van het onderhavige geval zou het noch redelijk noch evenredig zijn om van AL te verlangen dat hij een nieuwe klacht bij de administratie indient.

79. Het is niet gerechtvaardigd om van AL te verlangen dat hij de administratie om een heronderzoek verzoekt (met als enig doel om de administratie in staat te stellen om in voorkomend geval *te vermijden dat er een gerechtelijke procedure wordt ingeleid* in verband met dit nieuwe en wezenlijke feit) *wanneer er reeds een gerechtelijke procedure aanhangig was* over de invloed van dit feit op de rechtmatigheid van het litigieuze besluit. [51]

80. Een dergelijk vereiste zou verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken en een goede rechtsbedeling te waarborgen. Bovendien zou het eraan in de weg staan dat het geding snel ten gronde wordt beslecht door de Unierechter.

81. Ik ben van mening dat het Gerecht dit feit, door het als „nieuw en wezenlijk" aan te merken, rechtstreeks en autonoom kon beoordelen zodra het *naar behoren aan het dossier was toegevoegd en aan het tegensprekelijk debat tussen partijen was onderworpen*. Het Gerecht kon dus zelf conclusies trekken over de invloed van dit feit op de rechtmatigheid van het bestuurlijk optreden op de referentiedatum.

82. De door mij voorgestane oplossing lijkt mij bovendien in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het Hof inzake de overeenstemming tussen de klacht en het beroep.

83. In beginsel beperkt de regel van overeenstemming, net zoals die betreffende de rechtmatigheidstoetsing, de mogelijkheid om in de gerechtelijke fase rechtstreeks aan de rechter nieuwe gegevens en middelen voor te leggen die niet zijn aangevoerd en besproken in het kader van de voorafgaande administratieve klacht.

84. Het Hof heeft echter geoordeeld dat een dergelijke voorafgaande klacht weliswaar verplicht is, maar dit vereiste „niet beoogt de omvang van een eventueel beroep in rechte nauwkeurig en definitief af te bakenen, zolang het voorwerp of de grond van de klacht in dat stadium maar geen wijziging ondergaat" [52]. „[D]e economie zowel van de administratieve als van de gerechtelijke

[51] De Commissie heeft in het kader van de schriftelijke behandeling van de procedure voor het Gerecht de mogelijkheid gehad om zich uit te spreken over de invloed van de uitspraak van 16 mei 2022 op de rechtmatigheid van het litigieuze besluit. De Commissie heeft zich enkel verzet tegen de relevantie ervan, zonder subsidiair inhoudelijke overwegingen te formuleren: zie punten 31 en 32 van de bij het Gerecht ingediende memorie van dupliek.

[52] Arrest van 7 mei 1986, Rihoux e.a./Commissie (52/85, EU:C:1986:199, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

procedure [verzet] zich tegen een interpretatie van artikel 91, lid 2, waarbij deze bepaling letterlijk wordt opgevat met geen ander gevolg dan dat de procedure zonder enig nut wordt verlengd”[53].

85. Deze overwegingen gelden ook voor de beperking die is vastgesteld in de rechtspraak inzake de rechtmatigheidstoetsing. De beperking van de beoordelingsbevoegdheid van het Gerecht mag niet zo ver gaan dat de mogelijkheid wordt beperkt om te verwijzen naar door de verzoeker overgelegde gegevens die, *zonder het voorwerp of de draagwijdte van het geschil te wijzigen*, verband houden met reeds aangevoerde middelen en tot doel hebben de op de referentiedatum *daadwerkelijk bestaande* gegevens aan te tonen.

86. In de context van artikel 85 van het Statuut beschikt de administratie in feite niet over een beoordelingsmarge. De rol van de administratie beperkt zich tot het onderzoek of is voldaan aan de objectieve (het bestaan van een onverschuldigde betaling) en subjectieve (kennis of bewijs van de onregelmatigheid van de betaling) voorwaarden die de toepassing van deze bepaling rechtvaardigen.

87. Indien het Gerecht zou vaststellen dat niet is voldaan aan de hierboven genoemde objectieve of subjectieve voorwaarden, zou er dus geen risico bestaan van vervanging van de motivering (welk risico de rechtspraak inzake de rechtmatigheidstoetsing beoogt tegen te gaan)[54].

88. Deze overwegingen brengen mij tot de conclusie dat het feit dat de administratie geen voorafgaande kennis had van de nietigheid van de nationale besluiten van 30 januari 2013, het Gerecht er niet van verhinderde de rechtmatigheid van het bestreden besluit te toetsen.

89. Het Gerecht diende rekening te houden met de terugwerkende kracht van de uitspraak van 16 mei 2022 teneinde te bepalen welke juridische gegevens ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit „bestonden”. Door dit niet te doen, heeft het Gerecht de feiten onjuist opgevat.

90. De door mij voorgestane oplossing is afgestemd op de specifieke omstandigheden van de zaak. Ik geloof niet dat deze hogere voorziening de gelegenheid biedt om een einde te maken aan de *schijnbare* tegenstrijdigheid tussen de arresten van het Hof met betrekking tot de grenzen van de rechtmatigheidstoetsing[55]. Indien één lijn in de rechtspraak zou moeten worden verkozen boven de andere, ben ik van mening dat de benadering in het arrest Galp Energía España moet worden veralgemeend.

91. Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het tweede middel worden aanvaard. Indien het Hof deze benadering zou volgen, is het niet noodzakelijk om de rest van dit tweede middel te onderzoeken. Ik zal dit hoe dan ook subsidiair doen.

3. Tweede onderdeel van het tweede middel in hogere voorziening

92. AL verwijt het Gerecht ten onrechte te hebben vastgesteld dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 vanaf januari 2013 rechtsgevolgen sorteerden. Volgens hem stond op het moment waarop het bestreden arrest werd gewezen reeds vast dat deze besluiten absoluut nietig waren en derhalve nooit rechtsgevolgen sorteerden.

[53] Arrest van 16 maart 1978, Ritter von Wüllerstorff und Urbair/Commissie (7/77, EU:C:1978:68, punt 8).

[54] Zie voetnoot 41 van deze conclusie. Het Gerecht zou zich dus beperken tot het onderzoek of het verzoek om terugvordering van de ten onrechte betaalde bedragen naar aanleiding van het nieuwe en wezenlijke feit nog steeds rechtmatig is, hetgeen precies de kern vormt van de rechtmatigheidstoetsing.

[55] Zie voetnoten 31, 42, 43 en 44 van deze conclusie.

93. AL bekritiseert de uitlegging die het Gerecht aan het toepasselijke Roemeense recht heeft gegeven, niet alleen wat de geldigheid van de nationale besluiten van 30 januari 2013 betreft, maar ook, indirect, wat de werking in de tijd van de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin betreft. [56]

94. Hoewel AL in het kader van dit onderdeel van het tweede middel niet (uitdrukkelijk) aanvoert dat het Roemeense recht *onjuist is opgevat*, ben ik van mening dat deze grief impliciet is en logischerwijs voortvloeit uit het eerste onderdeel van zijn middel in hogere voorziening.

95. Er bestaat een nauw verband tussen het „feit" dat volgens AL onjuist is opgevat (het bestaan van de uitspraak van 16 mei 2022) en het toepasselijke „recht" (de rechtsgevolgen van die uitspraak voor de nationale besluiten van 30 januari 2013). [57]

96. Het zou te formalistisch zijn om het tweede onderdeel van het tweede middel niet-ontvankelijk te verklaren op de enkele grond dat AL in de bewoordingen daarvan niet de uitdrukking „onjuiste opvatting" heeft gebruikt. Om te beoordelen of er naar Roemeens recht sprake is van een dergelijke „onjuiste opvatting", volstaat het om na te gaan of aan de in de voorgaande punten van deze conclusie omschreven voorwaarden is voldaan. [58]

97. Volgens het Hof is er sprake van een onjuiste opvatting van het recht wanneer „het Gerecht beoordelingen heeft gemaakt die kennelijk indruisen tegen de inhoud van de bepalingen van die wetgeving of […] daaraan een draagwijdte heeft verleend die zij kennelijk niet hebben". [59]

98. In het bijzonder is, in het kader van een hogere voorziening, „het Hof bevoegd […] om te onderzoeken, ten eerste of het Gerecht – op basis van de hem overgelegde documenten en andere stukken – de formulering van de betrokken nationale bepalingen, van de nationale rechtspraak daarover of van de werken van de rechtsleer ter zake, niet onjuist heeft voorgesteld, ten tweede of het Gerecht gelet op deze gegevens geen vaststellingen heeft verricht die duidelijk in strijd zijn met de inhoud ervan, en ten slotte of het Gerecht bij het onderzoek van alle gegevens voor de vaststelling van de inhoud van de betrokken nationale wetgeving niet aan één gegeven een belang heeft toegekend dat het niet heeft ten opzichte van de andere gegevens, voor zover dit duidelijk blijkt uit de stukken in het dossier". [60]

99. Het staat dus aan het Gerecht om „alle gegevens te onderzoeken" die geldig in het dossier zijn opgenomen, teneinde aan elk van die gegevens het belang toe te kennen dat het „ten opzichte van de andere gegevens" heeft.

100. In de onderhavige zaak diende het Gerecht de exacte *temporele* werkingssfeer van de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin te bepalen „op basis van de hem overgelegde documenten en andere stukken". Daartoe was het noodzakelijk om *alle in dit verband genomen Roemeense besluiten* in aanmerking te nemen, met inbegrip van de uitspraak van 16 mei 2022, alsmede de onderlinge samenhang tussen die besluiten.

[56] Artikel 2, lid 2, laatste alinea, van bijlage VII bij het Statuut koppelt het recht op een toelage voor een kind ten laste aan het bestaan van „[een onderhoudsplicht] krachtens een *rechterlijke beslissing op grond van de wetgeving inzake de bescherming van minderjarigen van een lidstaat*" (cursivering van mij). In casu wordt de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin beheerst door het Roemeense recht en draait het geschil om de *werking in de tijd* van deze maatregel, die gevolgen heeft voor het recht op de toelage voor een kind ten laste.

[57] Zie in dit verband punt 19, eerste volzin, van de hogere voorziening.

[58] Zie punt 37 van deze conclusie.

[59] Arrest van 9 november 2017, TV2/Danmark/Commissie (C-649/15 P, EU:C:2017:835, punt 52).

[60] Arrest van 12 september 2024, Anglo Austrian AAB/ECB en Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, punt 86).

101. Om de redenen die ik hierboven heb uiteengezet, heeft het Gerecht, door vast te stellen dat de nationale besluiten van 30 januari 2013 vanaf januari 2013 rechtsgevolgen sorteerden, aan deze besluiten een betekenis toegekend die hun niet toekwam op basis van de rechtsorde waarvan zij afkomstig waren.

102. Bijgevolg is er naar Roemeens recht sprake van een kennelijk onjuiste beoordeling van de temporele werkingssfeer van de maatregel tot plaatsing in een pleeggezin. Deze beoordeling heeft zowel rechtstreekse als onjuiste gevolgen gehad voor de toepassing van artikel 85 van het Statuut. [61]

103. Ik ben derhalve van mening dat ook het tweede onderdeel van het tweede middel moet worden aanvaard.

4. Derde onderdeel van het tweede middel in hogere voorziening

104. Gelet op de oplossing die ik voorsta met betrekking tot het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel, hoeft op het derde onderdeel geen uitspraak te worden gedaan. Ik zal dit echter wel doen, voor het geval het Hof tot een ander oordeel zou komen.

105. In dit onderdeel van het tweede middel herhaalt AL bijna woordelijk de voor het Gerecht aangevoerde middelen [62], zonder daaraan argumenten toe te voegen waarmee specifiek wordt aangegeven op welke onjuiste rechtsopvatting het bestreden arrest berust.

106. Het derde onderdeel van het tweede middel voldoet dientengevolge niet aan de vereisten van artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 168, lid 1, onder d), en artikel 169 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, waardoor het als niet-ontvankelijk moet worden beschouwd.

107. Samenvattend geef ik het Hof in overweging om het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening toe te wijzen en de overeenkomstige punten van het arrest van het Gerecht te vernietigen.

VI. Beroep bij het Gerecht

108. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel deze voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

109. Gezien het beperkte karakter van mijn analyse van de hogere voorziening, die enkel het tweede middel betreft, ben ik niet in een positie om het Hof voor te stellen definitief uitspraak te doen in het geschil.

[61] Zie voetnoot 55 van deze conclusie.

[62] De punten 21 en 22 van de hogere voorziening zijn identiek aan de punten 46 en 47 van de bij het Gerecht ingediende memorie van repliek. AL beperkt zich ertoe in punt 20 van zijn hogere voorziening te stellen dat het Gerecht de regel van het parallellisme van vormvoorschriften heeft geschonden, zonder andere argumenten aan te voeren om met name de redenering van het Gerecht in het bestreden arrest te betwisten.

110. Als het alleen om dit middel ging, zou het Hof zou dit echter wel kunnen doen in plaats van de zaak voor afdoening terug te verwijzen naar het Gerecht, aangezien de hierboven uiteengezette overwegingen zonder meer tot nietigverklaring van de bestreden beschikking leiden.

VII. Verwijzing in de kosten

111. Om dezelfde redenen kan ik geen uitspraak doen over de verwijzing in de kosten.

VIII. Conclusie

112. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om het tweede middel van de hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van 10 april 2024, AL/Commissie (T-50/22, EU:T:2024:220), toe te wijzen en het gedeelte van dat arrest waarop het betrekking heeft, te vernietigen.