Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 20. november 2025[1]

Sag C-882/24 P

AL
mod

Europa-Kommissionen

»Appel – personalesag – løn – familietillæg – børnetilskud – artikel 2 i bilag VII til vedtægten – ophævelse af børnetilskuddet – tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb i henhold til vedtægtens artikel 85 – legalitetskontrol – virkningerne af en endelig national afgørelse med tilbagevirkende kraft – effektive retsmidler«

1. Ved den foreliggende appel har en (forhenværende)[2] tjenestemand i Rådets Generalsekretariat nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom af 10. april 2024, AL mod Kommissionen[3].

2. Den appellerede dom stadfæstede en afgørelse truffet af Europa-Kommissionen[4], hvorved der blev anordnet tilbagebetaling af visse familietillæg, der var blevet udbetalt til appellanten.

3. Domstolen har udviklet en fast retspraksis, hvoraf det følger, at lovligheden af en bebyrdende retsakt, som anfægtes ved et annullationssøgsmål, principielt skal bedømmes i lyset af de faktiske og retlige elementer, der *forelå* på tidspunktet for dens vedtagelse.

4. I den foreliggende sag skal det afklares, om Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder ved ikke at tage hensyn til den tilbagevirkende kraft af en endelig national dom, som var blevet behørigt tilføjet til sagsakterne og var afsagt *efter* vedtagelsen af den bebyrdende retsakt, men *før* afslutningen af den skriftlige forhandling under sagen.

[1] – Originalsprog: spansk.

[2] – Den 27.9.2021 besluttede Rådets ansættelsesmyndighed (herefter »ansættelsesmyndigheden« eller »administrationen«) efter en disciplinærsag at afskedige appellanten. AL anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Retten, der stadfæstede den ved dom af 10.4.2024, AL mod Rådet (T-22/22, EU:T:2024:219), som AL har anfægtet ved en kassationsappel, der fortsat verserer for Domstolen (sag C-893/24 P, AL mod Rådet).

[3] – T-50/22 (EU:T:2024:220, herefter »den appellerede dom«). På Domstolens anmodning vil jeg i dette forslag til afgørelse kun behandle det andet anbringende i appellen.

[4] – Søgsmålet ved Retten var anlagt til prøvelse af administrationens afgørelse af 22.10.2021 (Ares(2021) 6909466), som påkendte den klage, som AL havde indbragt mod en tidligere afgørelse af 22.3.2021 (Ares(2021) 2023374), hvorved der blev anordnet tilbagebetaling af visse familietillæg, som han havde fået udbetalt. I den appellerede doms præmis 17 og 21 fastslog Retten, at annullationssøgsmålet, selv om det formelt var anlagt til prøvelse af afslaget på klagen, medførte, at den oprindelige bebyrdende retsakt blev forelagt Unionens retsinstanser. Derfor vil jeg i det følgende generelt anvende udtrykket »den anfægtede afgørelse« om begge afgørelser, når de betragtes samlet. Når det er nødvendigt at sondre mellem dem, vil jeg dog anvende udtrykkene »afgørelsen af 22. marts 2021« og »afgørelsen af 22. oktober 2021«.

I. Retsforskrifter. Vedtægten for tjenestemænd [5]

5. Artikel 85 fastsætter følgende:

»Ethvert beløb, der fejlagtigt er udbetalt, kræves tilbagebetalt, hvis modtageren har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den.

Kravet om tilbagebetaling skal fremsættes inden for en frist på [fem] år, der begynder at løbe på datoen for udbetalingen af beløbet. Denne frist kan dog ikke påberåbes over for ansættelsesmyndigheden, hvis denne kan godtgøre, at den pågældende forsætligt har vildledt administrationen med henblik på at opnå udbetaling af det omhandlede beløb.«

II. Tvistens baggrund

6. Tvistens baggrund er beskrevet i detaljer i den appellerede doms præmis 2-13. Jeg vil begrænse mig til at nævne de dele, der er relevante for dette forslag til afgørelse.

7. AL blev udnævnt til tjenestemand den 1. december 2007 og ansat i Rådets Generalsekretariat i Belgien.

8. Den 28. juli 2010 besluttede den kompetente rumænske myndighed, at to børn skulle anbringes i pleje hos AL [6]. De fik tilladelse til at flytte til Belgien for at bo med AL og hans hustru.

9. I henhold til artikel 2 i bilag VII til vedtægten anmodede AL om tildeling af børnetilskud, som han blev tilkendt og fik udbetalt fra den 1. august 2010 til den 31. juli 2013 [7]. Til støtte for sin anmodning fremlagde han en række konsulære dokumenter, der svarede til en forældregodkendelse.

10. Den 30. januar 2013 traf den rumænske kommission for beskyttelse af børn efter en fælles anmodning fra AL og børnenes forældre, der var indgivet den 16. oktober 2012, to afgørelser, hvorved den bragte anbringelsen i plejefamilie til ophør [8].

11. Det fremgår af sagsakterne, at AL aldrig blev underrettet om disse to nationale afgørelser af 30. januar 2013, som blev vedtaget, uden at ansøgerne var til stede [9].

[5] – Forordning nr. 31 (EØF), nr. 11 (Euratom), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT 1962, 45, s. 1385), i den affattelse, der følger af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004 af 22.3.2004 (EUT 2004, L 124, s. 1) (herefter »vedtægten«).

[6] – Afgørelser truffet af Comisia pentru Protecția Copilului – Sectorului 5 București (kommissionen for beskyttelse af børn – afdeling 5 i Bukarest, Rumænien), nr. 107 og 108, af 28.7.2010 (herefter »afgørelsen af 28.7.2010«).

[7] – I første omgang blev tilskuddet tildelt for perioden fra den 1.8.2010 til den 31.7.2011. Efterfølgende blev den fornyet to gange for perioderne fra den 1.8.2011 til den 31.7.2012 og fra den 1.8.2012 til den 31.7.2013.

[8] – Herefter »de nationale afgørelser af 30.1.2013«.

[9] – Jf. fodnote 14 i dette forslag til afgørelse.

12. Den 22. marts 2021 krævede Kommissionen på grundlag af resultaterne af en undersøgelse foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der var indledt i 2016, ved anvendelse af afgørelse (EU) 2019/792 [10] og i henhold til vedtægtens artikel 85 [11] tilbagebetaling af (bl.a.) de tilskud, der uretmæssigt var blevet udbetalt til AL vedrørende de to børn i perioden mellem den 1. august 2010 og den 31. juli 2013.

13. AL anfægtede denne afgørelse ved to retsmidler:

– Den 16. marts 2021 anlagde han og børnenes forældre et annullationssøgsmål ved Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest, Rumænien) til prøvelse af de nationale afgørelser af 30. januar 2013 [12]. De gjorde gældende, at disse afgørelser var i strid med børnenes tarv, og påberåbte sig den manglende underretning og andre formelle mangler.

– AL indbragte en klage over afgørelsen af 22. marts 2021 i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2.

14. Udfaldet af disse to retsmidler var følgende:

– For så vidt angår anfægtelsen af de to nationale afgørelser af 30. januar 2013 fastslog Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest) ved dom af 16. maj 2022 [13] med tilbagevirkende kraft, at de var absolut ugyldige. Dommen blev endelig den 16. august 2022 [14].

– For så vidt angår klagen til Kommissionen gav ansættelsesmyndigheden den 22. oktober 2021 delvist medhold i denne klage, idet den: a) genoprettede tilskuddet for perioden fra den 1. august 2010 til den 29. januar 2013 og b) krævede tilbagebetaling af de tilskud, der var uretmæssigt udbetalt efter vedtagelsen af de nationale afgørelser af 30. januar 2013, i en periode på seks måneder med hensyn til det ene barn og to måneder med hensyn til det andet [15]. Kommissionens ansættelsesmyndighed blev behørigt oplyst om, at der verserede en sag for Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest), men afviste, at dette var relevant for klageafgørelsen [16].

[10] – Rådets afgørelse af 13.5.2019 om overdragelse til Europa-Kommissionen – Kontoret for Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder (PMO) – af udøvelsen af visse beføjelser, som er tildelt ansættelsesmyndigheden og den myndighed, der kan indgå ansættelseskontrakter (EUT 2019, L 129, s. 3).

[11] – Ifølge Kommissionen vildledte AL, ved ikke straks at oplyse om den væsentlige ændring i sin familiesituation, der indtrådte efter de nationale afgørelser af 30.1.2013, forsætligt administrationen med henblik på at opnå udbetaling af tilskuddet som omhandlet i vedtægtens artikel 85, stk. 2, andet punktum.

[12] – Dette søgsmål, der blev anlagt otte år efter vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, forekommer knap så sent anlagt, hvis der tages hensyn til den bredere faktiske sammenhæng. Det fremgår af OLAF's afsluttende undersøgelsesrapport i sag nr. OF/2016/0928/A1, at AL, efter at denne undersøgelse var blevet indledt den 8.11.2016, blev oplyst om, at den var indledt, den 22.7.2020 og blev underrettet om den afsluttende rapport i december 2020. Det er således, henset til den manglende underretning om de nationale afgørelser af 30.1.2013, sandsynligt, at deres eksistens først blev kendt i forbindelse med OLAF's undersøgelse, og at AL først fik fuldt kendskab til dem på et tidspunkt mellem juli og december 2020.

[13] – Civil dom nr. 844 af 16.5.2022 (ECLI:RO:TBBUC:2022:013:000844) (herefter »dommen af 16.5.2022«).

[14] – Dommen af 16.5.2022 bekræftede, at det ikke var godtgjort, at der var sket behørig underretning om de nationale afgørelser af 30.1.2013, men begrundede hovedsagelig deres absolutte ugyldighed med tilsidesættelsen af tvingende bestemmelser, der har til formål at sikre barnets tarv. Navnlig blev hverken de biologiske forældre eller plejeforældrene korrekt indkaldt til en høring forud for vedtagelsen af disse afgørelser. Desuden blev børnene ikke hørt om deres synspunkt, før afgørelserne blev truffet.

[15] – Denne forskel skyldes, at AL i april 2013 havde indgivet en anmodning om adoption af et af de to børn og blev tildelt tilskud af denne grund i henhold til artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i bilag VII til vedtægten. Hvad angår det andet barn omfatter kravet om tilbagebetaling perioden fra den 1.2. til den 31.7.2013.

[16] – S. 27 i den engelske version af afgørelsen af 22.10.2021.

III. Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

15. Den 21. januar 2022 anlagde AL et annullationssøgsmål ved Retten med påstand om annullation af afgørelsen af 22. oktober 2021.

16. Han fremsatte fem annullationsanbringender til støtte for sin påstand. Det fjerde vedrørte en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 85 og et urigtigt skøn med hensyn til det tilskud, der var udbetalt for de to børn for perioden fra de nationale afgørelser af 30. januar 2013 til udløbet af den periode, for hvilke de var blevet tildelt (fra den 1.2. til den 31.7.2013).

17. I dette annullationsanbringende anførte AL følgende:

– Han gentog, at han ikke havde haft kendskab til de nationale afgørelser af 30. januar 2013 og dermed ikke havde haft til hensigt forsætligt at vildlede administrationen med hensyn til datoen for anbringelsesperiodens ophør [17].

– Han påpegede, at der verserede sag for Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest) til prøvelse heraf [18].

– Han gjorde gældende, at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 ikke berørte gyldigheden af de konsulære dokumenter, som efter hans opfattelse begrundede tildelingen af børnetilskuddet.

18. I en efterfølgende skrivelse (replik), indgivet den 30. august 2022, oplyste AL Retten om udfaldet af sagen for Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest) og fremsendte en kopi af dommen af 16. maj 2022.

19. Kommissionen gjorde i duplikken gældende, at dommen af 16. maj 2022 ikke kunne berøre den anfægtede afgørelses lovlighed, eftersom denne afgørelse udelukkende skulle vurderes i lyset af de elementer, der fandtes på tidspunktet for dens vedtagelse [19].

20. I den appellerede dom fastslog Retten følgende:

– Den erklærede, som svar på det fjerde annullationsanbringende, at administrationen med rette havde lagt til grund, at AL forsætligt havde vildledt den ved ikke at oplyse den om, at anbringelsen i plejefamilie var bragt til ophør fra den 1. februar 2013 [20].

– Den fandt, at »det var uden relevans for anvendelsen af vedtægtens artikel 85, at *der verserede* en sag for de rumænske domstole til prøvelse af den afgørelse, hvorved anbringelsen i plejefamilie blev bragt til ophør, eftersom denne afgørelse *havde faktiske retsvirkninger* fra januar 2013« [21].

[17] – Stævning indgivet til Retten, punkt 110-119.

[18] – Stævning indgivet til Retten, punkt 121.

[19] – Kommissionens duplik indgivet til Retten, punkt 30-32. Hvad angår den manglende underretning om de nationale afgørelser af 30.1.2013 fandt administrationen det »ikke plausibelt«, at AL skulle være uvidende om eksistensen af en afgørelse truffet i en sag, som han selv havde indledt.

[20] – I den appellerede doms præmis 94-98 erklærede Retten sig enig i administrationens opfattelse, som er beskrevet i den foregående fodnote. På trods af den manglende underretning om de nationale afgørelser af 30.1.2013 påhvilede det AL direkte at anmode de rumænske myndigheder om information i tilfælde af tvivl om udfaldet af hans anmodning (den appellerede doms præmis 96-98).

[21] – Den appellerede doms præmis 100. Min fremhævelse.

– Den var af den opfattelse, at ansættelsesmyndigheden ikke havde foretaget et urigtigt skøn ved at kræve tilbagebetaling af de udbetalte tilskud efter vedtagelsen af de nationale afgørelser af 30. januar 2013. Selv om de blev tildelt og opretholdt på grundlag af de konsulære dokumenter, der godtgjorde, at børnene ville bo hos appellanten, var det udgifterne til børnenes underhold, der begrundede tildelingen af disse tilskud [22].

21. Retten forkastede derfor det fjerde annullationsanbringende som ugrundet.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

22. Med sin appel, der blev iværksat den 19. december 2024, har AL nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Afgørelsen af 22. oktober 2021 annulleres, for så vidt som der herved blev givet afslag på klagen over afgørelsen af 22. marts 2021.

– Det tillades appellanten at fremsætte nye anbringender i forbindelse hermed, hvis der opdages nye faktiske eller retlige omstændigheder.

– Domstolen foretager ex officio prøvelse af ethvert spørgsmål af offentlig interesse, som den måtte finde relevant.

– Kommissionen tilpligtes at bære sine egne omkostninger og at betale appellantens omkostninger.

23. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Det andet anbringende

24. I forbindelse med sin appel har AL fremsat tre anbringender til støtte for sin påstand om ophævelse af den appellerede dom, hvoraf jeg som før nævnt kun vil drøfte det andet. Dette anbringende falder i tre led.

A. AL's og Kommissionens argumenter

25. Med det andet anbringendes første led har AL foreholdt Retten, at den foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, da den (i den appellerede doms præmis 100) fastslog, at der »verserede en sag« ved de rumænske domstole til prøvelse af de nationale afgørelser af 30. januar 2013, mens denne sag faktisk var blevet afsluttet ved dom af 16. maj 2022, som blev tilføjet til sagsakterne ved replikken.

[22] – Den appellerede doms præmis 101.

26. Med det andet anbringendes andet led har AL gjort gældende, at Retten på baggrund af dommen af 16. maj 2022 begik en retlig fejl, da den (i den appellerede doms præmis 100) fastslog, at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 havde haft retsvirkninger fra januar 2013.

27. Med det andet anbringendes tredje led har AL gjort gældende, at Retten ikke overholdt reglen om parallelitet i formkravene, da den (i den appellerede doms præmis 101) fastslog, at ansættelsesmyndigheden ikke havde foretaget et urigtigt skøn, da den krævede tilbagebetaling af de udbetalte tilskud på grundlag af de nationale afgørelser af 30. januar 2013.

28. Kommissionen har bestridt dette anbringende med henvisning til, at Retten ved vurderingen af lovligheden af en bebyrdende retsakt bør tage udgangspunkt i det tidspunkt, hvor ansættelsesmyndigheden vedtog den anfægtede retsakt, dvs. den 22. oktober 2021. På denne dato verserede sagen for Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest) fortsat.

29. I forlængelse heraf har Kommissionen påpeget, at ex tunc-annullationen af de nationale afgørelser af 30. januar 2013 endnu ikke havde fundet sted den 22. oktober 2021.

30. Endelig har Kommissionen bestridt det andet anbringendes tredje led med henvisning til, at det er uklart og savner passende grundlag.

B. Bedømmelse

1. Indledende bemærkninger

31. Det andet anbringendes første og andet led er nært forbundne. De har, om end ud fra forskellige synsvinkler, det til fælles, at Retten foreholdes, at den ikke tog hensyn til: a) afslutningen af den annullationssag, der var anlagt ved Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest), og b) konsekvenserne af dommen af 16. maj 2022 for retsvirkningerne af de nationale afgørelser af 30. januar 2013.

32. Jeg erindrer indledningsvis om, at det ved (den endelige) dom af 16. maj 2022 blev fastslået, at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 var ugyldige fra begyndelsen. Disse afgørelser havde derfor *aldrig* nogen retsvirkning. De bragte nemlig i retlig henseende ikke den i 2013 gældende foranstaltning om anbringelse i plejefamilie til ophør.

33. AL modtog børnetilskuddet indtil den 31. juli 2013. I den periode, hvor han modtog dette tilskud, kunne den foranstaltning om anbringelse i plejefamilie, der blev truffet ved afgørelsen af 28. juli 2010, derfor anses for at være gyldig og have effektiv virkning: Børnene kunne sidestilles med børn, over for hvilke der består forsørgerpligt som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i bilag VII til vedtægten.

34. Med henblik på anvendelsen af vedtægtens artikel 85 forelå der således hverken beløb, der uretmæssigt var udbetalt i børnetilskud[23], eller en åbenbar hensigt om »forsætligt [at vildlede] administrationen« om tidspunktet for ophøret af foranstaltningen om anbringelse i plejefamilie.

[23] – Der er, henset til fremstillingen af de faktiske omstændigheder, ingen tvivl om, at børnetilskuddet blev tildelt indtil den 31.7.2013, selv om afgørelsen af 28.7.2010 havde fastlagt afslutningen af anbringelsen i plejefamilie til den 27.7.2013. Selv hvis der måtte være sket en uretmæssig udbetaling af tilskuddet for de fire overskydende dage, ville administrationens krav nu være forældet i henhold til vedtægtens artikel 85, stk. 2, eftersom der ikke foreligger det specifikke forsæt, som er påkrævet for, at fristen ikke kan påberåbes over for ansættelsesmyndigheden.

35. I denne henseende kritiserer AL den appellerede doms præmis 100 på to punkter:

– For så vidt angår konstateringen af, at annullationssøgsmålet til prøvelse af de nationale afgørelser af 30. januar 2013 fortsat var verserende, har AL udtrykkeligt påberåbt sig en »urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder« [24].

– For så vidt angår virkningerne af de nationale afgørelser af 30. januar 2013 fra det tidspunkt, hvor de blev endelige, har AL erklæret sig uenig i Rettens fortolkning af den dom, hvorved de blev annulleret.

2. Det andet anbringendes første led

36. Som allerede nævnt har AL foreholdt Retten, at den foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, da den fastslog, at den sag med påstand om annullation af de nationale afgørelser af 30. januar 2013, der var anlagt ved de rumænske domstole, fortsat verserede, selv om den faktisk allerede var afsluttet. Han har ligeledes foreholdt Retten, at den ikke tog hensyn til (den endelige) dom af 16. maj 2022, hvorved denne annullationssag blev afsluttet.

37. Som anbringende af »usædvanlig art« [25] skal den urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder fortolkes strengt. For at det kan tages til følge, skal følgende betingelser være opfyldt:

– Appellanten skal »præcist […] angive, hvilke beviser Retten har gengivet urigtigt, og […] påvise de fejl i dens undersøgelse, der efter appellantens opfattelse har foranlediget Retten til denne urigtige gengivelse« [26].

– Rettens fejl skal have ført til, at dens betragtninger har været materielt urigtige, hvilket skal fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det er fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder [27].

– Den urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder skal, hvis den godtgøres, kunne påvirke korrektheden af den appellerede dom [28].

38. For så vidt angår den første betingelse har AL efter min opfattelse opfyldt forpligtelsen til at begrunde og påvise de forhold, han har gjort gældende: Han har præcist identificeret de faktiske omstændigheder, der angiveligt er blevet urigtigt gengivet, og den fejl i undersøgelsen, som denne urigtige genvielse har forårsaget [29].

39. Hvad angår den tredje betingelse forekommer det mig uomtvisteligt, at dommen af 16. maj 2022, hvorved de nationale afgørelser af 30. januar 2013 blev kendt ugyldige fra begyndelsen, har betydning. Disse afgørelser havde som før nævnt *aldrig* nogen retsvirkning ifølge den rumænske ret, hvilket klart påvirker »korrektheden« af den appellerede dom.

[24] – Appelskriftets punkt 15.

[25] – Dom af 20.10.2011, PepsiCo mod Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679), præmis 78.

[26] – Ibidem.

[27] – Dom af 1.8.2025, Frankrig og Kommissionen mod CWS Powder Coatings m.fl. (C-71/23 P og C-82/23 P, EU:C:2025:601, præmis 67).

[28] – Hvis denne betingelse ikke er opfyldt, skal anbringendet forkastes som irrelevant: dom af 1.2.2007, Sisón mod Rådet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 71 og 72), og af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 109).

[29] – Appelskriftets punkt 15-19.

40. Bedømmelsen af den anden betingelse giver derimod anledning til flere vanskeligheder som følge af *det tidspunkt*, hvor dommen af 16. maj 2022 blev afsagt. Denne dom blev afsagt *efter* vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, men *før* afslutningen af den skriftlige forhandling i sagen for Retten.

41. Med henblik herpå anfører jeg to relevante aspekter.

42. For det første er det ubestridt, at AL forelagde dommen af 16. maj 2022 for Retten, idet han vedlagde den til sin replik med en oversættelse til processproget.

43. Det er ligeledes ubestridt, at Retten undlod at tage hensyn til eksistensen af dommen af 16. maj 2022 og dens retsvirkninger for de nationale afgørelser af 30. januar 2013.

44. Jeg er enig i den opfattelse, som generaladvokat Mengozzi har givet udtryk for: Der kan foreligge en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, »uanset om der er tale om en åbenbart unøjagtig konstatering af indholdet af de beviser, der er gengivet, eller […] om udeladelse eller udvælgelse af beviselementer, der giver et åbenbart fejlagtigt billede af de faktiske omstændigheder« [30].

45. Der er således tale om en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, når der sker en *ubegrundet eller vilkårlig* udeladelse eller udvælgelse af beviselementer.

46. Kommissionen har gjort gældende, at udeladelsen i den foreliggende sag ikke blot var *begrundet*, men *påkrævet* i henhold til Domstolens praksis vedrørende det tidspunkt, hvor lovligheden af den anfægtede retsakt skal bedømmes, hvilket skal ske efter de faktiske og retlige omstændigheder, der *forelå* på det tidspunkt, hvor den blev udstedt [31].

47. Af de nedenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at dette argument ikke kan tiltrædes i den foreliggende sag.

a) Elementer, der »forelå« på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede retsakt

48. Burde Retten udelukkende have foretaget sin vurdering på grundlag af de elementer, der *forelå*, da administrationen traf den anfægtede afgørelse den 22. oktober 2021 [32]?

[30] – Forslag til afgørelse ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl. mod Rådet og Rådet mod Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P og C-193/14 P, EU:C:2015:767, punkt 72).

[31] – Dom af 7.2.1979, Frankrig mod Kommissionen (15/76 og 16/76, EU:C:1979:29, præmis 7). Dette princip anvendes til stadighed og tværgående; jf. dom af 17.5.2001, IECC mod Kommissionen (C-449/98 P, EU:C:2001:275, præmis 87) (kompetence), af 22.12.2008, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, præmis 110) (personalesag), af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 22) (annullationssøgsmål til prøvelse af en lovgivningsmæssig retsakt), af 10.9.2019, HTTS mod Rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 37 og 38) (restriktive foranstaltninger), og af 4.10.2024, García Fernández m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (C-541/22 P, EU:C:2024:820, præmis 327) (økonomisk og monetær politik). I det følgende vil jeg henvise til denne retspraksis som »retspraksis om legalitetskontrol«.

[32] – Der er tale om tidspunktet for klageafgørelsen. Som Retten påpegede i den appellerede doms præmis 17-22, indebærer den evolutionære karakter af en administrativ klage, at de supplerende oplysninger om grundene til stadfæstelsen af den tidligere retsakt, som anføres i en afgørelse, hvorved der udtrykkeligt gives afslag på klagen, skal tages i betragtning ved vurderingen af den anfægtede retsakts lovlighed.

49. Efter min opfattelse anlagde både Kommissionen (i sit svarskrift) og Retten (i den appellerede dom) en fejlagtig synsvinkel ved fastlæggelsen af, hvilke faktiske og retlige omstændigheder der »*forelå*« på dette tidspunkt. Begge har støttet sig på en rent *materiel* tilgang til de relevante faktorer, som indebærer følgende:

– Den 22. oktober 2021 »forelå« de nationale afgørelser af 30. januar 2013, hvis (tilsyneladende) retsvirkninger bestod i at bringe foranstaltningen om anbringelse i plejefamilie til ophør, de facto (i den forstand, at de var blevet truffet).

– Den 22. oktober 2021 »forelå« dommen af 16. maj 2022 derimod endnu ikke. Det var derfor korrekt at fastslå, at annullationssøgsmålet verserede for Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest).

50. Denne tilgang synes imidlertid at se bort fra det grundlæggende problem, som sagen rejser, nemlig vurderingen af den *tilbagevirkende kraft* og den *rent deklaratoriske virkning* af dommen af 16. maj 2022 samt dens karakter af retskraftig dom.

51. Dommen af 16. maj 2022 forhindrede Retten i at tillægge de nationale afgørelser af 30. januar 2013, der var ugyldige de jure, effektiv virkning ved fastlæggelsen af den faktiske og normative sammenhæng.

52. Ved at udelade dette element (dvs. ved at undlade at anerkende, at de nationale afgørelser af 30.1.2013 ikke kunne betragtes som gyldige den 22.10.2021) så Retten bort fra den tilbagevirkende kraft af dommen af 16. maj 2022 [33]. Den foretog således en urigtig gengivelse af den afgørende faktiske omstændighed i sagen, nemlig børnenes situation i forhold til AL og den forståelse af rumænsk ret, der fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder ratione temporis.

53. Det er irrelevant for konstateringen af den urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder, at ugyldigheden af de nationale afgørelser af 30. januar 2013 fulgte af en endelig dom, der blev afsagt *efter* vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, hvis det – som det er tilfældet i den foreliggende sag – fremgår af denne doms ordlyd, at dens retsvirkninger har *tilbagevirkende kraft* i forhold til et tidligere tidspunkt.

54. Dommen af 16. maj 2022 *ændrede*, som før nævnt, *den situation*, der »forelå« i januar 2013, idet den utvetydigt og med tilbagevirkende kraft fastslog, at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 var absolut ugyldige. Disse afgørelser blev *på radikal måde* (ex tunc) fjernet fra den rumænske retsorden.

55. Endvidere havde dommen af 16. maj 2022 ikke en selvstændig retsstiftende virkning: Den begrænsede sig til at »konstatere« den mangel, som de nationale afgørelser af 30. januar 2013 var behæftet med *fra begyndelsen* [34]. Ved at annullere disse nationale afgørelser genoprettede den rumænske ret den tidligere retlige situation, således som den forelå før deres vedtagelse (den situation, der blev fastlagt ved afgørelsen af 28.7.2010) [35].

[33] – Retten tog ikke tilstrækkeligt hensyn til, at »tidsfaktoren« i retlig henseende ikke er lineær og irreversibel: Noget, der ikke er sket på et givet tidspunkt, kan anses for retligt set at være tilfældet på dette tidspunkt, hvis en senere retsakt finder anvendelse med tilbagevirkende kraft. Og omvendt.

[34] – Grundene til, at de blev erklæret absolut ugyldige, er beskrevet i fodnote 14.

[35] – Selv om dommen af 16.5.2022 nævnte de »nye« datoer for ophøret af anbringelsesforanstaltningen, blev de ikke *fastlagt* ved denne dom. De følger derimod af andre omstændigheder, som primært vedrører genoprettelsen af de retsvirkninger, som afgørelsen af 28.7.2010 udløste, og andre efterfølgende begivenheder, som var kendt af administrationen (såsom det forhold, at et af børnene blev myndigt og blev adopteret af AL). Jf. i denne henseende dommens ordlyd som gengivet i fodnote 39.

56. Endelig var dommen af 16. maj 2022 en rumænsk retsinstans endelige (og retskraftige) reaktion på det søgsmål, hvorved gyldigheden af en national retsakt blev anfægtet, hvilket ligger uden for Rettens kompetence. Retten var forpligtet til at overtage den rumænske rets konklusioner og anerkende denne doms retskraft [36].

57. I betragtning af indholdet af dommen af 16. maj 2022 skulle den situation, der *forelå* den 22. oktober 2021, som før nævnt bedømmes således, at den anbringelse i plejefamilie, der fortsat bestod den 22. oktober 2021, ikke var blevet ændret de jure af de nationale afgørelser af 30. januar 2013.

58. For at tærsklen for urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder er nået, er det nødvendigt, at Retten »åbenbart har overskredet grænserne for en rimelig bedømmelse« af sagsakterne [37]. Den fortolkning, der foreslås af den part, der påberåber sig den urigtige gengivelse, skal være *den eneste*, der kan anlægges af dokumenterne i sagsakterne. Den anderledes bedømmelse af disse dokumenter, som Retten har foretaget, skal pege i retning af, at deres indhold er blevet gengivet urigtigt og »åbenbart […] i strid med deres ordlyd« [38].

59. Dette er efter min opfattelse tilfældet i den foreliggende sag.

60. Ordlyden af dommen af 16. maj 2022 giver ikke mulighed for nogen anden fortolkning, end at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 var ugyldige fra begyndelsen og ex tunc [39]. Læsningen af denne dom støtter ikke den *rekonstruktion* af de faktiske omstændigheder, som blev foretaget i den appellerede doms præmis 100.

61. Det hidtil anførte er tilstrækkeligt til at konkludere, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med hensyn til, hvilket stadium sagen for Tribunalul Bucureşti (retten i første instans i Bukarest) befandt sig på, og relevansen af dommen af 16. maj 2022, som var en central faktor med hensyn til anvendelsen af vedtægtens artikel 85.

[36] – Princippet om retskraft har en grundlæggende status, både i EU-retten og i de nationale retsordener. Dette er tilfældet i en sådan grad, at en national domstol ikke er forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en afgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 92 og 93 og den deri nævnte retspraksis). Selv om dette princip ikke kan påberåbes over for udøvelsen af en EU-institutions enekompetence (dom af 18.7.2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434), er kravet om ikke-anvendelse fortsat ekstraordinært og bør ikke udstrækkes ud over dette tilfælde. I den foreliggende sag var Retten forpligtet til at anerkende retskraften af dommen af 16.5.2022 ved at henholde sig til den kompetente rumænske domstols konklusioner, navnlig idet en sådan anerkendelse ville have fremmet og ikke hindret en korrekt anvendelse af vedtægtens artikel 85.

[37] – Navnlig er det »[f]or at bevise, at der foreligger en sådan urigtig gengivelse, […] ikke tilstrækkeligt at foreslå en anden fortolkning af de nævnte [elementer] end den, som Retten lagde til grund«: dom af 29.10.2015, Kommissionen mod ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732, præmis 55).

[38] – Jf. bl.a. dom af 10.2.2011, Activision Blizzard Germany mod Kommissionen (C-260/09 P, EU:C:2011:62, præmis 54-57).

[39] – På s. 11 i den engelske oversættelse af dommen af 16.5.2022 anføres følgende: »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« (min fremhævelse).

62. Logisk set havde administrationen, da den traf den anfægtede afgørelse (den 22.10.2021), ikke kendskab til eksistensen af dommen af 16. maj 2022 og den absolutte ugyldighed af de nationale afgørelser af 30. januar 2013. Dette manglende kendskab ændrer imidlertid ikke på ovenstående konklusion, således som jeg vil forklare nedenfor.

b) Betingelsen om, at administrationen havde forudgående kendskab til de elementer, der »fandtes« på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse

63. I abstrakt forstand kunne det hævdes, at de elementer, der ligger til grund for vurderingen af lovligheden af en anfægtet afgørelse, ikke blot skal »foreligge« på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, men også være »kendt« af den administration, der udsteder retsakten [40].

64. Jeg er dog af den opfattelse, at administrationens forudgående kendskab er en ufravigelig betingelse. Retspraksis om legalitetskontrol (som anerkender administrationens selvstændige beslutningskompetence i forhold til Retten) [41] gør det muligt at fravige nødvendigheden af forudgående kendskab i visse tilfælde.

65. Betingelsen om, at administrationen forudgående og selvstændigt har kunnet have kendskab til og vurdere de faktiske og retlige omstændigheder, som legalitetskontrollen af den bebyrdende retsakt er baseret på, kan afhængigt af det enkelte tilfælde være *fravigelig* [42] eller omvendt *ufravigelig* [43] i forbindelse med denne kontrol.

66. Forskellene i behandlingen af betingelsen om (administrationens) forudgående kendskab afhænger af: a) den administrative procedures struktur og de formål, der forfølges med den på de forskellige områder af EU-retten, og b) balancen mellem disse formål og den (modsatrettede) interesse for adressaten for en bebyrdende retsakt, som har ret til effektive retsmidler [44].

[40] – I det følgende vil jeg for kortheds skyld anvende udtrykket »forudgående kendskab« til at betegne denne betingelse.

[41] – Begrænsningen af legalitetskontrollen af de elementer, der fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, har til formål at forhindre, at Retten, når den tager hensyn til elementer, der er indtrådt og ikke er kendt af administrationen, sætter sin egen begrundelse i stedet for administrationens: dom af 21.1.2016, Galp Energía España m.fl. mod Kommissionen (C-603/13 P, EU:C:2016:38) (herefter »dommen i sagen Galp Energía España«, præmis 73).

[42] – For så vidt angår konkurrencebeskyttelsen har Domstolen bekræftet, at omfanget af den legalitetskontrol, der er fastsat i artikel 263 TEUF, omfatter samtlige elementer ved Kommissionens afgørelser vedrørende procedurerne i henhold til artikel 101 TEUF og 102 TEUF, »uanset om oplysningerne ligger forud for eller efter den trufne afgørelse, og uanset om de forudgående er blevet fremlagt inden for rammerne af den administrative procedure eller for første gang i forbindelse med det søgsmål, der er anlagt for Retten, for så vidt som disse sidstnævnte oplysninger er relevante for kontrollen med lovligheden af [den anfægtede] afgørelse« (dommen i sagen Galp Energía España, præmis 72).

[43] – På området for statsstøtte kan »[l]ovligheden af en beslutning, der er vedtaget ved afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure, […] kun vurderes *på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over* på det tidspunkt, hvor den vedtog beslutningen« (min fremhævelse). Dom af 17.7.2008, Athinaïki Techniki mod Kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis), af 2.9.2010, Kommissionen mod Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, præmis 91), og af 20.12.2017, Spanien mod Kommissionen (C-81/16 P, EU:C:2017:1003, præmis 52).

[44] – Det følger af dom af 15.4.2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 57-60), at den begrænsning, der er pålagt ved den i den foregående fodnote nævnte retspraksis, er begrundet i formålet om at bevare »opdelingen af statsstøttekontrol i to forskellige faser, hvorunder den anden fase ikke altid er påkrævet […]«. På området for konkurrencebeskyttelse har Domstolen derimod lempet kontrolparameteren i lyset af den generelle lovgivning på området og bemærket, at »hvad angår anvendelsen af artikel 81 EF og 82 EF pålægger ingen EU-retlig bestemmelse adressaten for en klagepunktsmeddelelse at bestride dens forskellige faktiske eller retlige omstændigheder i løbet af den administrative procedure for ikke at blive afskåret fra at gøre dette senere under den retslige procedure. […] En sådan begrænsning [af retten til at anlægge sag] er, når der ikke udtrykkeligt er fastsat en hjemmel i denne henseende, i strid med legalitetsprincippet og princippet om retten til forsvar, der er grundlæggende retsprincipper« (dom af 1.7.2010, Knauf Gips mod Kommissionen, C-407/08 P, EU:C:2010:389, præmis 89-91).

67. Denne balance, der er *en iboende del af området for personalesager*, indebærer en begrundet afvejning af to særskilte elementer:

– på den ene side formålene med den klageadgang, der er fastsat på området for personalesager, navnlig i tilfælde, der vedrører anvendelsen af vedtægtens artikel 85, og

– på den anden side konsekvenserne af en indskrænkende fortolkning, som kan være til skade for appellantens ret til effektive retsmidler (navnlig retten til forsvar).

68. Hvad angår det første element har Domstolen fremhævet »det princip, der henvises til i fast retspraksis, og hvorefter vedtægtens artikel 91 har til formål at muliggøre og fremme en mindelig bilæggelse af tvister mellem tjenestemændene og administrationen. For at opfylde dette krav er det af betydning, at sidstnævnte er i stand til at få tilstrækkeligt klart kendskab til den pågældendes klagepunkter eller ønsker« allerede i klagefasen [45].

69. Hvad mere konkret angår vedtægtens artikel 85 har den til formål at beskytte Unionens finansielle interesser [46]: Når det er konstateret, at betingelserne for, at denne bestemmelse finder anvendelse, er opfyldt, er administrationen forpligtet til at kræve fuld tilbagebetaling af de beløb, der er udbetalt uretmæssigt.

70. I forbindelse med vedtægtens artikel 85 tager klageadgangen dog ikke sigte på at nå en reel mindelig løsning på grundlag af gensidige indrømmelser mellem parterne, men snarere på at undgå unødige retssager.

71. Ud fra denne synsvinkel skal den klage, der indgives af tjenestemanden, gøre det muligt for administrationen at opnå afklaring om de objektive og subjektive betingelser for anvendelsen af vedtægtens artikel 85 og eventuelt berigtige en tidligere afgørelse i lyset af de nye elementer, der er indhentet.

72. Det kunne begrænse appellantens ret til forsvar at kræve en bedømmelse af lovligheden af administrationens handlinger, der er begrænset til de elementer, der faktisk var *kendt* på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev truffet.

73. Der vil navnlig være tale om en ubegrundet begrænsning, hvis appellanten ikke kan forelægge Unionens retsinstanser *alle de elementer*, der, selv om de først er blevet opdaget senere, er relevante for hans forsvar, for så vidt som de har betydning for den bebyrdende retsakts lovlighed.

74. Generelt finder Domstolen [47], når der foreligger en administrativ afgørelse, som *allerede er blevet endelig*, fordi fristerne for at klage og anlægge søgsmål er udløbet, balancen mellem dette formål og appellantens ret til forsvar ved at give sidstnævnte mulighed for at inden for en rimelig frist [48] at anmode administrationen om en fornyet undersøgelse af vedkommendes situation i

[45] – Dom af 7.5.1986, Rihoux m.fl. mod Kommissionen (52/85, EU:C:1986:199, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).

[46] – Hvilket der erindres om i den appellerede doms præmis 64.

[47] – Dom af 18.6.1981, Blasig mod Kommissionen (173/80, EU:C:1981:145, præmis 8), kendelse af 18.11.1999, Progoulis mod Kommissionen (C-431/98 P, EU:C:1999:569, præmis 36), og dom af 20.5.2021, Dickmanns mod EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406, præmis 38).

[48] – Kendelse af 11.6.2009, Ketselidou mod Kommissionen (F-81/08, EU:F:2009:59, præmis 36).

betragtning af, at der er indtrådt nye og »væsentlige« faktiske omstændigheder [49]. Appellanten kan ved Retten anfægte lovligheden af den afgørelse, der træffes efter denne efterfølgende undersøgelse.

75. Denne løsning bevarer både administrationens frie beslutningskompetence og appellantens ret til forsvar, som således ikke berøres af en tidligere afgørelses endelige karakter.

76. Så vidt det fremgår, har Domstolen hidtil ikke haft lejlighed til at træffe afgørelse om et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor den nye [50] og væsentlige omstændighed indtræder på et tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse *endnu ikke er blevet endelig*, eftersom den sag, der er anlagt til prøvelse af denne afgørelse ved Retten, fortsat verserer (artikel 270 TEUF).

77. I et sådant tilfælde vil en indskrænkende fortolkning af retspraksis, som knytter lovligheden af en bebyrdende retsakt til elementer, som ikke blot findes, men også er kendt af administrationen,

– forhindre Retten i at tage hensyn til faktiske omstændigheder, der indtræder efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, selv om de tilføjes behørigt til sagsakterne og eventuel har tilbagevirkende kraft, og

– forpligte appellanten til, som forudsætning for, at den pågældende har ret til at påberåbe sig alle de foreliggende diskulperende elementer, på ny at henvende sig til administrationen for at forelægge nye og væsentlige faktiske omstændigheder vedrørende afgørelser, der allerede er endelige.

78. I betragtning af hovedsagens omstændigheder ville det hverken være rimeligt eller forholdsmæssigt at kræve, at AL indgiver en ny klage til administrationen.

79. Et krav om, at AL anmoder administrationen om at foretage en fornyet undersøgelse (med det ene formål at gøre det muligt for administrationen eventuelt at *undgå en retssag* vedrørende denne nye og væsentlige omstændighed), er ikke begrundet, *når der allerede verserer en sag* vedrørende betydningen af samme faktiske omstændighed for lovligheden af den anfægtede afgørelse [51].

80. Et sådant krav ville gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål og bevare en god retspleje. Det ville desuden udgøre en hindring for, at tvisten kan afgøres med hensyn til realiteten og hurtigt af Unionens retsinstanser.

[49] – Dom af 26.10.2017, Global Steel Wire m.fl. mod Kommissionen (C-454/16 P – C-456/16 P og C-458/16 P, EU:C:2017:818, præmis 31). Domstolen har medgivet, at en dom, som annullerer en administrativ retsakt og afsiges efter den anfægtede afgørelse (som allerede er endelig), kan udgøre en »væsentlig ny omstændighed« i forhold til de personer, der er direkte berørt af den annullerede retsakt: dom af 8.3.1988, Brown mod Domstolen (125/87, EU:C:1988:136, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

[50] – Jeg anvender her udtrykket »ny« i den betydning, det er tillagt i den retspraksis, der er anført i fodnote 47, dvs. som en faktisk omstændighed, der tidligere var ukendt for både tjenestemanden og administrationen. I denne sammenhæng vil en kvalificering af dommen af 16.5.2022 som en »ny omstændighed« ikke være uforenelig med den løsning, der foreslås i punkt 49-57 i dette forslag til afgørelse: Den absolutte ugyldighed af de nationale afgørelser af 30.1.2013 har tilbagevirkende kraft i forhold til tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Denne tilsyneladende modsætning skyldes, at en ny (ukendt) faktisk omstændighed kan have virkninger med tilbagevirkende kraft, som har betydning for tidligere retlige situationer.

[51] – Under den skriftlige fase af sagen for Retten fik Kommissionen mulighed for at udtale sig om betydningen af dommen af 16.5.2022 for lovligheden af den anfægtede afgørelse. Kommissionen begrænsede sig til at afvise, at den var relevant, uden at anføre yderligere substantielle betragtninger; jf. punkt 31 og 32 i duplikken indgivet til Retten.

81. Hvis dette kvalificeres som en »ny og væsentlig« omstændighed, var Retten efter min opfattelse i stand til at bedømme den direkte og selvstændigt, da den var blevet *behørigt tilføjet til sagsakterne og gjort til genstand for kontradiktorisk drøftelse mellem parterne*. Den kunne således drage sine egne konklusioner om denne omstændigheds betydning for lovligheden af de administrative handlinger på referencetidspunktet.

82. Den løsning, jeg foreslår, forekommer mig desuden at være i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende overensstemmelsen mellem klagen og søgsmålet.

83. I princippet begrænser reglen om overensstemmelse, i lighed med reglen om legalitetskontrol, muligheden for under retsforhandlingerne direkte at forelægge den påkendende retsinstans elementer og begrundelser, som ikke er blevet påberåbt og drøftet i forbindelse med den tidligere administrative klage.

84. Domstolen har dog fastslået, at denne klageadgang, selv om den er obligatorisk, »ikke [har] til formål strengt og endeligt at fastlægge den eventuelle retslige fase, når søgsmålet hverken ændrer klagens årsag eller genstand« [52]. »[O]pbygningen af og formålet med den administrative procedure og domstolskontrollen [er] til hinder for en bogstavtro fortolkning af artikel 91, stk. 2, der ene og alene ville bevirke en nytteløs forlængelse af proceduren« [53].

85. Disse betragtninger kan overføres på den begrænsning med hensyn til legalitetskontrollen, der er blevet fastlagt i retspraksis. Indskrænkningen af Rettens skønsbeføjelse bør ikke være så omfattende, at den begrænser muligheden for at tage hensyn til elementer, der gøres gældende af appellanten, og som *uden at ændre tvistens genstand eller rækkevidde* er knyttet til begrundelser, der allerede er blevet påberåbt, og har til formål at godtgøre de elementer, der *faktisk forelå* på referencetidspunktet.

86. I forbindelse med vedtægtens artikel 85 har administrationen reelt ikke nogen skønsmargen. Dens funktion er begrænset til at efterprøve, om de objektive (at der foreligger en uretmæssig betaling) og subjektive (kendskab til eller bevis for, at udbetalingen er uretmæssig) betingelser for anvendelsen af denne bestemmelse er opfyldt.

87. Der er således ikke risiko for, at begrundelsen erstattes (hvilket ifølge retspraksis om legalitetskontrol bør undgås) [54], hvis Retten finder, at de førnævnte objektive og subjektive betingelser ikke er opfyldt.

88. Disse betragtninger foranlediger mig til at bekræfte, at administrationens manglende forudgående kendskab til ugyldigheden af de nationale afgørelser af 30. januar 2013 ikke var til hinder for Rettens legalitetskontrol af den anfægtede afgørelse.

89. Retten var forpligtet til at respektere den tilbagevirkende kraft af dommen af 16. maj 2022 ved fastlæggelsen af de elementer, der juridisk set »forelå«, da den anfægtede afgørelse blev truffet. Ved ikke at gøre dette foretog den en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder.

[52] – Dom af 7.5.1986, Rihoux m.fl. mod Kommissionen (52/85, EU:C:1986:199, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).

[53] – Dom af 16.3.1978, Ritter von Wüllerstorff og Urbair mod Kommissionen (7/77, EU:C:1978:68, præmis 8).

[54] – Jf. fodnote 41. Retten ville således begrænse sig til at undersøge, om kravet om tilbagebetaling af de uretmæssigt udbetalte beløb fortsat er lovligt i betragtning af den nye og væsentlige omstændighed, hvilket netop er sammenfaldende med selve essensen af legalitetskontrollen.

90. Den løsning, jeg foreslår, tager hensyn til sagens særlige omstændigheder. Efter min opfattelse er denne appel ikke den mest passende anledning til at afklare den *tilsyneladende* uoverensstemmelse mellem Domstolens domme om grænserne for legalitetskontrollen [55]. Hvis én linje i retspraksis skal vælges frem for en anden, bør den, der følger af dommen i sagen Galp Energía España, efter min opfattelse tillægges generel gyldighed.

91. Det andet anbringendes første led bør derfor tiltrædes. Hvis Domstolen følger dette forslag, vil det ikke være nødvendigt at undersøge resten af det andet anbringende. Jeg vil dog gøre dette subsidiært for alle tilfældes skyld.

3. Det andet anbringendes andet led

92. AL har foreholdt Retten, at den begik en fejl ved at fastslå, at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 havde retsvirkninger fra januar 2013. Efter hans opfattelse fremgik det allerede, da den appellerede dom blev afsagt, at disse afgørelser var absolut ugyldige og derfor aldrig havde haft nogen retsvirkning.

93. AL har anfægtet Rettens fortolkning af den rumænske lovgivning, der finder anvendelse, ikke blot med hensyn til gyldigheden af de nationale afgørelser af 30. januar 2013, men også, indirekte, med hensyn til den tidsmæssige virkning af foranstaltningen om anbringelse i plejefamilie [56].

94. Selv om AL i dette led af det andet anbringende ikke – i det mindste ikke udtrykkeligt – har påberåbt sig en *urigtig gengivelse* af rumænsk lovgivning, er jeg af den opfattelse, at et sådant klagepunkt er underforstået og logisk set følger af anbringendets første led.

95. Der er en nær forbindelse mellem den »faktiske omstændighed«, som ifølge AL er blevet urigtigt gengivet (eksistensen af dommen af 16.5.2022), og den »lovgivning«, der finder anvendelse (denne doms retsvirkninger for de nationale afgørelser af 30.1.2013) [57].

96. Det ville være udtryk for overdreven formalisme at afvise det andet anbringendes andet led fra realitetsbehandling alene med den begrundelse, at AL ved affattelsen heraf ikke har anvendt udtrykket »urigtig gengivelse«. For at vurdere, om der er sket en sådan urigtig gengivelse for så vidt angår den rumænske lovgivning, er det tilstrækkeligt at efterprøve, om de betingelser, der allerede er beskrevet i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse, er opfyldt [58].

97. Ifølge Domstolen foreligger der en urigtig gengivelse af lovgivningen, når »Retten har foretaget bedømmelser, der på åbenbar vis går imod indholdet af bestemmelserne i [denne] lovgivning, eller […] har tillagt disse bestemmelser en rækkevidde, som de helt åbenbart ikke har« [59].

[55] – Jf. fodnote 31 og 42-44 i dette forslag til afgørelse.

[56] – Artikel 2, stk. 2, sidste afsnit, i bilag VII til vedtægten gør retten til et børnetilskud betinget af, at der foreligger en »forsørgerpligt efter en *retsafgørelse truffet på grundlag af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af mindreårige*« (min fremhævelse). I hovedsagen er foranstaltningen om anbringelse i plejefamilie reguleret ved rumænsk ret, og tvisten vedrører den *tidsmæssige virkning* af denne foranstaltning, som har betydning for retten til børnetilskud.

[57] – Jf. i denne henseende kassationsappellens punkt 19, første punktum.

[58] – Punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

[59] – Dom af 9.11.2017, TV2/Danmark mod Kommissionen (C-649/15 P, EU:C:2017:835, præmis 52).

98. I forbindelse med en appel »har Domstolen navnlig kompetence til først at efterprøve, at Retten på grundlag af de dokumenter og andre oplysninger, som er blevet fremlagt for den, ikke har foretaget en urigtig gengivelse af ordlyden af de pågældende nationale bestemmelser eller af den nationale retspraksis, som er relevant for dem, eller endog af den retslitteratur, som vedrører dem, derefter at Retten i forhold til disse oplysninger ikke har foretaget konstateringer, der er åbenbart i strid med oplysningernes indhold, og endelig at Retten ved bedømmelsen af alle oplysningerne for at fastlægge indholdet af den pågældende nationale lovgivning ikke har tillagt en af dem en betydning, som ikke kan udledes deraf i forhold til de øvrige oplysninger, for så vidt som dette fremgår åbenbart af sagsakterne« [60].

99. Retten er således forpligtet til at foretage en »bedømmelse af alle de oplysninger«, som behørigt er blevet tilføjet til sagsakterne, med henblik på at tillægge hver af dem den betydning, der kan udledes deraf »i forhold til de øvrige oplysninger«.

100. I den foreliggende sag burde Retten »på grundlag af de dokumenter og andre oplysninger, som [var] blevet fremlagt for den«, have fastlagt den præcise *tidsmæssige* rækkevidde af foranstaltningen om anbringelse i plejefamilie. For at gøre dette korrekt var det nødvendigt at vurdere *alle de rumænske afgørelser, der var truffet herom*, herunder dommen af 16. maj 2022, samt forholdet mellem dem.

101. Af de grunde, jeg allerede har anført, tillagde Retten ved at fastslå, at de nationale afgørelser af 30. januar 2013 havde haft retsvirkninger fra januar 2013, disse afgørelser en betydning, som de ikke havde i henhold til den retsorden, inden for hvilken de var truffet.

102. Dermed blev der foretaget en i henhold til rumænsk ret åbenbart fejlbehæftet bedømmelse af den tidsmæssige rækkevidde af foranstaltningen om anbringelse i plejefamilie. Denne bedømmelse havde en betydning, der både var direkte og medførte en fejl, for anvendelsen af vedtægtens artikel 85 [61].

103. Jeg er derfor af den opfattelse, at det andet anbringendes andet led også bør tiltrædes.

4. Det andet anbringendes tredje led

104. I betragtning af den løsning, jeg foreslår med hensyn til det andet anbringendes første og andet led, er det ufornødent at udtale sig om det tredje led. Jeg vil dog gøre dette for det tilfælde, at Domstolen måtte være af en anden opfattelse.

105. I dette led i det andet anbringende har AL, næsten ord for ord, gentaget den begrundelse, der blev gjort gældende for Retten [62], uden at anføre en argumentation, der specifikt har til formål at identificere den retlige fejl i den appellerede dom.

106. På denne baggrund opfylder det andet anbringendes tredje led ikke kravene i artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol samt artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169 i Domstolens procesreglement, hvorfor det bør anses for ikke at kunne antages til realitetsbehandling.

[60] – Dom af 12.9.2024, Anglo Austrian AAB mod ECB og Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, præmis 86).

[61] – Jf. fodnote 55 i dette forslag til afgørelse.

[62] – Appelskriftets punkt 21 og 22 er identiske med punkt 46 og 47 i den replik, der blev indgivet til Retten. I appelskriftets punkt 20 har AL begrænset sig til at påberåbe sig, at Retten tilsidesatte reglen om parallelitet i formkravene, uden at udvikle nogen yderligere argumentation med henblik på specifikt at anfægte Rettens ræsonnement i den appellerede dom.

107. Alt i alt foreslår jeg Domstolen, at den tiltræder det andet anbringendes første og andet led og ophæver de tilsvarende præmisser i Rettens dom.

VI. Søgsmålet for Retten

108. I henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Domstolen kan Domstolen, når den ophæver den appellerede dom, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

109. Henset til den begrænsede karakter af min undersøgelse af appellen, som kun omfatter det andet anbringende, kan jeg ikke foreslå Domstolen, at den træffer endelig afgørelse.

110. Jeg ville dog kunne gøre dette, hvis der kun var tale om dette anbringende, i stedet for at hjemvise sagen til Retten til afgørelse, henset til at ovenstående betragtninger uden videre fører til, at den anfægtede afgørelse bør annulleres.

VII. Sagsomkostninger

111. Af de samme grunde er det ikke nødvendigt, at jeg udtaler mig om pålæggelsen af sagsomkostninger.

VIII. Forslag til afgørelse

112. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den tiltræder det andet anbringende i appellen til prøvelse af Rettens dom af 10. april 2024, AL mod Kommissionen (T-50/22, EU:T:2024:220), og ophæver den del af den nævnte dom, som dette anbringende vedrører.