ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2025*

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid – Verordening (EU) 2016/1624 – Geïntegreerd Europees beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie – Europese grens- en kustwacht – Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) – Verplichtingen van Frontex inzake de bescherming van de grondrechten – Door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperatie – Buitencontractuele aansprakelijkheid van Frontex – Oorzakelijk verband tussen de schending van dergelijke verplichtingen en de geleden schade”

In zaak C-679/23 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 14 november 2023,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA,

YB,

vertegenwoordigd door L.-M. Komp, A. M. van Eik, advocaten, en E. Sharpston, BL,

rekwiranten,

andere partij in de procedure:

Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Caniard, R.-A. Popa en C. Rueger als gemachtigden, vervolgens door H. Caniard, C. Carroll en R.-A. Popa als gemachtigden, bijgestaan door B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

verweerder in eerste aanleg,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, T. von Danwitz, vicepresident, F. Biltgen, K. Jürimäe, M. L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei (rapporteur), kamerpresidenten, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi en B. Smulders, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 februari 2025,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juni 2025,

het navolgende

Arrest

1 Met hun hogere voorziening verzoeken WS e.a. om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 6 september 2023, WS e.a./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492; hierna: „bestreden arrest"), waarbij deze rechterlijke instantie hun beroep heeft verworpen dat strekte tot vergoeding van de schade die zij zouden hebben geleden als gevolg van de niet-nakoming door het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) van de verplichtingen die op dit agentschap rusten krachtens, ten eerste, verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en besluit 2005/267/EG van de Raad (PB 2016, L 251, blz. 1), ten tweede, de stappen 1 tot en met 5 van de operationele standaardprocedure van Frontex om de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen in het kader van gezamenlijke operaties en proefprojecten van dit agentschap (hierna: „operationele standaardprocedure") en, ten derde, artikel 4 van de gedragscode voor door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties (hierna: „gedragscode van Frontex").

I. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening 2016/1624

2 Verordening 2016/1624 is ingetrokken bij verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van verordening (EU) nr. 1052/2013 en verordening [2016/1624] (PB 2019, L 295, blz. 1), met ingang van 3 december 2019, met uitzondering van de artikelen 20, 30 en 31 van verordening 2016/1624, die met ingang van 1 januari 2021 zijn ingetrokken. Gezien de datums van de feiten van het geding blijft deze laatste verordening echter ratione temporis van toepassing op dit geding.

3 Verordening 2016/1624 bevatte met name de volgende overwegingen:

„[…]

(6) Het Europees geïntegreerd grensbeheer moet worden uitgevoerd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van [Frontex] en de nationale autoriteiten die met het grensbeheer zijn belast, inclusief de kustwachten voor zover deze grensbewakingsoperaties op zee en andere taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren. Hoewel de lidstaten de eerste verantwoordelijkheid behouden voor het beheer van hun buitengrenzen, dient, in hun belang en in het belang van alle lidstaten, [Frontex] de toepassing van [maatregelen van de Europese Unie] met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen te ondersteunen door het optreden van de lidstaten die deze maatregelen uitvoeren, te versterken, te beoordelen en te coördineren.

[…]

(14) De uitgebreide taken en bevoegdheden van [Frontex] moeten hand in hand gaan met versterkte waarborgen inzake de grondrechten en een sterkere verantwoordingsplicht.

[…]

(16) [Frontex] steunt voor de doeltreffende uitvoering van zijn taken op de medewerking van de lidstaten. Het is in dit verband van belang dat [Frontex] en de lidstaten te goeder trouw optreden en tijdig de juiste informatie uitwisselen. […]

[…]

(32) Op 15 oktober 2015 heeft de Europese Raad ertoe opgeroepen de opdracht van Frontex inzake terugkeer te verruimen met het recht om op eigen initiatief gezamenlijke terugkeeroperaties te organiseren, […].

(33) [Frontex] moet de bijstand aan lidstaten inzake de terugkeer van onderdanen van derde landen intensiveren, met inachtneming van het terugkeerbeleid van de Unie en overeenkomstig richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad [van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98)]. Met name dient het de terugkeeroperaties van een of meer lidstaten te organiseren en coördineren en terugkeerinterventies te organiseren en uit te voeren ter versterking van de terugkeerstelsels van lidstaten die aanvullende technische en operationele bijstand nodig hebben om te voldoen aan hun verplichting uit hoofde van die richtlijn om onderdanen van derde landen terug te zenden.

(34) [Frontex] dient de lidstaten, onder volledige eerbiediging van de grondrechten, de nodige bijstand te verlenen bij het organiseren van terugkeeroperaties en terugkeerinterventies in verband met terugkeerders. Het dient terugkeerbesluiten die genomen zijn door de lidstaten niet inhoudelijk te beoordelen. […]

[…]

(36) Het eventuele bestaan van een regeling tussen een lidstaat en een derde land kan [Frontex] of de lidstaten niet ontslaan van hun verplichtingen uit hoofde van het Unie- of internationaal recht, met name wat betreft de naleving van het beginsel van non-refoulement.

(37) [Frontex] dient pools samen te stellen van door de lidstaten ter beschikking te stellen toezichthouders voor gedwongen terugkeer, begeleiders voor gedwongen terugkeer en specialisten inzake terugkeer, die bij terugkeeroperaties moeten worden ingezet en deel uit dienen te maken van gespecialiseerde Europese terugkeerinterventieteams die bij terugkeerinterventies worden ingezet. Die pools moeten kunnen beschikken over personeel dat specifieke deskundigheid heeft op het gebied van de bescherming van kinderen. [Frontex] dient de betrokkenen de nodige opleiding te bieden.

[…]

(39) Er moeten specifieke bepalingen, met daarin definities van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, worden vastgesteld voor het personeel dat betrokken is bij activiteiten die verband houden met terugkeer. […]

[…]

(47) De Europese grens- en kustwacht, waaronder tevens worden begrepen [Frontex] en de nationale autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer, waaronder kustwachten voor zover zij taken op het gebied van grenstoezicht uitoefenen, dient zijn taken te vervullen met volle eerbiediging van de grondrechten, met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (‚het Handvest'), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, [ondertekend te Rome op 4 november 1950,] relevant internationaal recht, met inbegrip van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, [vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989 (*United Nations Treaty Series*, deel 1577, blz. 3) en in werking getreden op 2 september 1990,] het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, [vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 december 1979 (*United Nations Treaty Series*, deel 1249, nr. I-20378, blz. 13) en in werking getreden op 3 september 1981,] het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen[, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954), in werking getreden op 22 april 1954 en aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967,] en de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement, […].

(48) Met het oog op de uitbreiding van zijn takenpakket moet [Frontex] zich toeleggen op de nadere uitwerking en tenuitvoerlegging van een grondrechtenstrategie, teneinde toezicht te houden op en de bescherming te waarborgen van de grondrechten. Daartoe dienen de grondrechtenfunctionaris toereikende middelen en personeel ter beschikking te worden gesteld, in overeenstemming met zijn opdracht en de omvang van zijn takenpakket. De grondrechtenfunctionaris heeft toegang tot alle informatie die nodig is om zijn taken te vervullen. [Frontex] dient zijn positie te gebruiken om de toepassing van het acquis van de Unie inzake het beheer van de buitengrenzen, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten en internationale bescherming, actief te bevorderen.

[…]

(50) Bij deze verordening moet een klachtenregeling voor [Frontex] worden ingesteld, in samenwerking met de grondrechtenfunctionaris, teneinde de eerbiediging van de grondrechten bij alle activiteiten van [Frontex] te vrijwaren. Deze regeling dient te bestaan uit een bestuurlijk mechanisme waarbij de grondrechtenfunctionaris wordt belast met de behandeling van door [Frontex] ontvangen klachten, overeenkomstig het recht op behoorlijk bestuur. De grondrechtenfunctionaris dient de ontvankelijkheid van een klacht te onderzoeken, ontvankelijke klachten te registreren, alle geregistreerde klachten door te zenden aan de uitvoerend directeur, klachten betreffende teamleden door te zenden aan de lidstaat van herkomst en het gevolg dat [Frontex] of die lidstaat aan de klacht geeft, te registreren. Dit mechanisme moet doeltreffend zijn en een degelijke follow-up van klachten waarborgen. Het klachtenmechanisme moet de mogelijkheid om administratief beroep of beroep in rechte in te stellen onverlet laten, en vormt geen verplichte tussenstap om een dergelijke vorm van beroep te kunnen instellen. […]

[…]”

4 Artikel 2 van deze verordening bepaalde:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

4. ‚Europese grens- en kustwachtteams’: teams bestaande uit grenswachters en ander relevant personeel van deelnemende lidstaten, onder wie grenswachters en andere relevante personeelsleden die door de lidstaten als nationale deskundigen naar [Frontex] zijn gedetacheerd, die bij gezamenlijke operaties, snelle grensinterventies en in het kader van ondersteuningsteams voor migratiebeheer worden ingezet;

5. ‚ontvangende lidstaat’: een lidstaat waarin een gezamenlijke operatie, een snelle grensinterventie, een terugkeeroperatie of een terugkeerinterventie plaatsvindt of die dient als uitvalsbasis hiervoor of waarin een ondersteuningsteam voor migratiebeheer wordt ingezet;

6. ‚lidstaat van herkomst’: de lidstaat waarvan een lid van de Europese grens- en kustwachtteams grenswachter of ander relevant personeelslid is;

[…]

8. ‚teamlid’: een lid van de Europese grens- en kustwachtteams of van teams van bij met terugkeer verband houdende taken betrokken personeelsleden die aan terugkeeroperaties of terugkeerinterventies deelnemen;

[…]

11. ‚terugkeer’: terugkeer zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 3, van richtlijn [2008/115];

12. ‚terugkeerbesluit': een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld of verklaard dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is en een terugkeerverplichting wordt opgelegd, met inachtneming van de bepalingen van richtlijn [2008/115];

13. ‚terugkeerder': een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land ten aanzien van wie door een lidstaat een terugkeerbesluit is uitgevaardigd;

14. ‚terugkeeroperatie': een operatie die door [Frontex] wordt gecoördineerd en door een of meer lidstaten verstrekte technische en operationele steun behelst, waarbij terugkeerders vanuit een of meer lidstaten gedwongen of vrijwillig terugkeren;

15. ‚terugkeerinterventie': een actie van [Frontex] waarbij de lidstaten versterkte technische en operationele bijstand wordt verstrekt, bestaande uit de inzet van Europese terugkeerinterventieteams in lidstaten en de organisatie van terugkeeroperaties;

[…]".

5 Artikel 3 („Europese grens- en kustwacht"), lid 1, van genoemde verordening luidde:

„[Frontex] en de nationale autoriteiten van de lidstaten die met het grensbeheer zijn belast, inclusief de kustwachten voor zover deze taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren, vormen samen de Europese grens- en kustwacht."

6 Artikel 4 („Europees geïntegreerd grensbeheer") van diezelfde verordening bepaalde als volgt:

„Het Europees geïntegreerd grensbeheer omvat de volgende onderdelen:

[…]

h) terugkeer van onderdanen van derde landen voor wie een door een lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit geldt;

[…]"

7 In artikel 5 („Gedeelde verantwoordelijkheid"), leden 1 en 3, van verordening 2016/1624 was het volgende bepaald:

„1. De Europese grens- en kustwacht voert het Europees geïntegreerd grensbeheer uit als gezamenlijke verantwoordelijkheid van [Frontex] en de nationale autoriteiten die met het grensbeheer zijn belast, […]. […]

[…]

3. [Frontex] ondersteunt de toepassing van Uniemaatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen door de acties van de lidstaten ter uitvoering van deze maatregelen en op het gebied van terugkeer te versterken, te beoordelen en te coördineren."

8 Artikel 9 („Verplichting tot samenwerking te goeder trouw”) van deze verordening luidde als volgt:

„Voor [Frontex] en de nationale autoriteiten die met het grensbeheer en het terugkeerbeleid zijn belast, […], gelden een verplichting tot samenwerking te goeder trouw en een verplichting tot uitwisseling van informatie.”

9 Artikel 14 („Maatregelen van [Frontex] aan de buitengrenzen”) van genoemde verordening bepaalde:

„1. Een lidstaat kan [Frontex] om bijstand vragen bij de uitvoering van zijn verplichtingen inzake het toezicht op de buitengrenzen. [Frontex] voert tevens maatregelen uit overeenkomstig artikel 19.

2. [Frontex] organiseert passende technische en operationele bijstand voor de ontvangende lidstaat en kan met inachtneming van het toepasselijke Unierecht en internationale recht, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement, een of meer van de volgende maatregelen nemen:

a) coördinatie van gezamenlijke operaties ten behoeve van een of meer lidstaten en inzet van Europese grens- en kustwachtteams;

[…]”

10 Artikel 22 van diezelfde verordening luidde:

„1. [Frontex] zorgt voor de operationele uitvoering van alle organisatorische aspecten van de gezamenlijke operaties, proefprojecten of snelle grensinterventies, waaronder de aanwezigheid van personeelsleden van [Frontex].

[…]

3. De coördinerend functionaris treedt namens [Frontex] op inzake alle aspecten van de inzet van de Europese grens- en kustwachtteams. De coördinerende functionarissen bevorderen de samenwerking en de coördinatie tussen de ontvangende en de deelnemende lidstaten. De coördinerend functionaris heeft met name tot taak:

[…]

b) toe te zien op de correcte uitvoering van het operationele plan, waaronder met betrekking tot de bescherming van de grondrechten, en daarover aan [Frontex] verslag uit te brengen;

[…]”

11 Artikel 25 („Opschorting of beëindiging van activiteiten”), leden 1, 3 en 4, van verordening 2016/1624 bepaalde het volgende:

„1. De uitvoerend directeur beëindigt activiteiten van [Frontex] wanneer niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor het uitvoeren van deze activiteiten. Voorafgaand aan die beëindiging stelt de uitvoerend directeur de betrokken lidstaat op de hoogte.

[…]

3. De uitvoerend directeur kan, na de betrokken lidstaat op de hoogte te hebben gesteld, de financiering van een activiteit intrekken of de activiteit opschorten of beëindigen als de ontvangende lidstaat het operationele plan niet eerbiedigt.

4. De uitvoerend directeur trekt, na raadpleging van de grondrechtenfunctionaris en na de betrokken lidstaat op de hoogte te hebben gesteld, de financiering van een gezamenlijke operatie, snelle grensinterventie, proefproject, inzet van een ondersteuningsteam voor migratiebeheer, terugkeeroperatie, terugkeerinterventie of werkafspraak in, of neemt een beslissing tot gehele of gedeeltelijke opschorting of beëindiging van dergelijke activiteiten, wanneer hij van oordeel is dat er sprake is van schendingen van de grondrechten of de internationale verplichtingen op het gebied van bescherming die ernstig zijn of waarschijnlijk zullen voortduren. De uitvoerend directeur stelt de raad van bestuur in kennis van een dergelijke beslissing."

12 In artikel 26 („Evaluatie van activiteiten") van deze verordening was bepaald:

„De uitvoerend directeur evalueert de resultaten van de gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies, proefprojecten, de inzet van ondersteuningsteams voor migratiebeheer, en operationele samenwerking met derde landen. Hij geeft de gedetailleerde evaluatieverslagen binnen 60 dagen na het einde van deze activiteiten door aan de raad van bestuur, vergezeld van de opmerkingen van de grondrechtenfunctionaris. De uitvoerend directeur maakt een volledige vergelijkende analyse van deze resultaten met het oog op de verbetering van de kwaliteit, samenhang en doeltreffendheid van toekomstige activiteiten, en neemt deze analyse op in het jaarlijks activiteitenverslag van [Frontex]."

13 Artikel 27 („Terugkeer") van deze verordening luidde als volgt:

„1. Wat de terugkeer betreft heeft [Frontex], met inachtneming van de grondrechten en de algemene beginselen van het recht van de Unie en het internationaal recht, waaronder de verplichtingen inzake de bescherming van vluchtelingen en kinderrechten, met name tot taak:

a) op technisch en operationeel niveau de met terugkeer verband houdende activiteiten van de lidstaten, waaronder vrijwillig vertrek, te coördineren, om tot een geïntegreerd systeem voor het beheer van terugkeer te komen tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, in samenwerking met relevante autoriteiten van derde landen en andere relevante belanghebbenden;

b) technische en operationele bijstand te verlenen aan lidstaten waarvan de terugkeersystemen voor bijzondere uitdagingen staan;

[…]

2. De in lid 1, onder b), bedoelde technische en operationele bijstand omvat activiteiten om de lidstaten te helpen via de bevoegde nationale autoriteiten terugkeerprocedures uit te voeren, met name:

a) tolkdiensten;

[…]

c) advies over de uitvoering en het beheer van terugkeerprocedures overeenkomstig richtlijn [2008/115];

d) advies en bijstand, overeenkomstig richtlijn [2008/115] en het internationaal recht, met betrekking tot maatregelen die nodig zijn om te garanderen dat terugkeerders beschikbaar zijn voor terugkeer en om te vermijden dat terugkeerders onderduiken.

[…]”

14 Artikel 28 („Terugkeeroperaties”) van genoemde verordening bepaalde:

„1. Zonder terugkeerbesluiten inhoudelijk te beoordelen verleent [Frontex] overeenkomstig richtlijn [2008/115] de nodige bijstand en zorgt het op verzoek van een of meer deelnemende lidstaten voor de coördinatie of de organisatie van terugkeeroperaties, onder meer door voor dergelijke operaties vliegtuigen te charteren. [Frontex] mag op eigen initiatief de lidstaten voorstellen de terugkeeroperaties te coördineren of te organiseren.

2. De lidstaten stellen [Frontex] elke maand op de hoogte van hun indicatieve planning van het aantal terugkeerders en van de derde landen van terugkeer, zowel ten aanzien van relevante nationale terugkeeroperaties, als van de bijstand of coördinatie die zij nodig hebben van [Frontex]. [Dit agentschap] stelt een voortschrijdend operationeel plan op om de lidstaten die daarom verzoeken de nodige operationele versterking te bieden, waaronder door technische uitrusting. […]

[…]

8. De uitvoerend directeur evalueert de resultaten van de terugkeeroperaties. Hij verstrekt de raad van bestuur om de zes maanden een gedetailleerd evaluatieverslag over alle terugkeeroperaties die tijdens het voorgaande semester zijn uitgevoerd, vergezeld van de opmerkingen van de grondrechtenfunctionaris. De uitvoerend directeur maakt een volledige vergelijkende analyse van deze resultaten met het oog op de verbetering van de kwaliteit, samenhang en doeltreffendheid van toekomstige terugkeeroperaties. De uitvoerend directeur neemt deze analyse op in het jaarlijks activiteitenverslag van [Frontex].

[…]”

15 Artikel 34 („Bescherming van de grondrechten en een grondrechtenstrategie”) van diezelfde verordening luidde:

„1. De Europese grens- en kustwacht waarborgt bij het uitoefenen van zijn taken op grond van deze verordening overeenkomstig het relevante recht van de Unie de bescherming van de grondrechten, met name het Handvest, het relevante internationale recht, waaronder het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, het protocol van 1967 bij dit verdrag, en de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement.

Daartoe stelt [Frontex] een grondrechtenstrategie op, die het nader uitwerkt en toepast, waaronder een doeltreffend mechanisme om erop toe te zien dat bij [al zijn] activiteiten de grondrechten worden geëerbiedigd.

2. De Europese grens- en kustwacht waarborgt bij het uitoefenen van zijn taken dat personen niet ontscheept worden in, gedwongen worden binnen te reizen in, worden geleid naar of op een andere wijze worden overgedragen aan of teruggeleid naar de autoriteiten van een land in strijd met het beginsel van non-refoulement of waar zij het risico lopen op uitzetting of terugkeer naar een ander land in strijd met genoemd beginsel.

3. De Europese grens- en kustwacht houdt bij het uitoefenen van zijn taken rekening met de bijzondere behoeften van kinderen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, slachtoffers van mensenhandel, personen die medische bijstand behoeven, personen die internationale bescherming behoeven, personen die op zee in nood verkeren en andere personen in een bijzonder kwetsbare situatie.

[…]”

16 In artikel 35 („Gedragscodes”) van verordening 2016/1624 was bepaald:

„[…]

2. [Frontex] stelt in samenwerking met het adviesforum een gedragscode op voor de terugkeer van terugkeerders, die geldt tijdens alle door [Frontex] gecoördineerde of georganiseerde terugkeeroperaties en terugkeerinterventies, en ontwikkelt deze code verder. In de gedragscode worden gemeenschappelijke gestandaardiseerde procedures beschreven die de organisatie van terugkeeroperaties en terugkeerinterventies moeten vereenvoudigen en moeten waarborgen dat de terugkeer op humane wijze en met onverkorte inachtneming van de grondrechten verloopt, meer bepaald van de beginselen van de menselijke waardigheid, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op bescherming van persoonsgegevens en het non-discriminatiebeginsel.

3. In de gedragscode [van Frontex] voor terugkeer wordt met name aandacht besteed aan de in artikel 8, lid 6, van richtlijn [2008/115] vervatte verplichting om een doeltreffend systeem op te zetten voor het toezicht op gedwongen terugkeer en aan de grondrechtenstrategie.”

17 Artikel 42 („Burgerrechtelijke aansprakelijkheid”), leden 1 en 2, van deze verordening bepaalde het volgende:

„1. Wanneer teamleden optreden in een ontvangende lidstaat, is die lidstaat aansprakelijk voor de schade die zij tijdens de operaties veroorzaken, overeenkomstig zijn nationale recht.

2. Indien deze schade het gevolg is van grove nalatigheid of opzettelijk wangedrag, mag de ontvangende lidstaat de lidstaat van herkomst benaderen met het oog op de terugbetaling door de lidstaat van herkomst van aan de slachtoffers of hun rechthebbenden door de ontvangende lidstaat uitgekeerde bedragen.”

18 Artikel 60 („Aansprakelijkheid”), lid 3, van genoemde verordening luidde als volgt:

„In geval van niet-contractuele aansprakelijkheid vergoedt [Frontex] in overeenstemming met de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, alle door zijn afdelingen of door zijn personeel bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade.”

19 Artikel 71 („Grondrechtenfunctionaris”) van diezelfde verordening was als volgt verwoord:

„1. De raad van bestuur stelt een grondrechtenfunctionaris aan. Hij heeft de taak bij te dragen tot de grondrechtenstrategie, toe te zien op de naleving van de grondrechten binnen [Frontex] en de eerbiediging ervan te bevorderen. […]

[…]

3. De grondrechtenfunctionaris wordt geraadpleegd met betrekking tot de overeenkomstig de artikelen 16, 17, en 28 en artikel 33, lid 4, opgestelde operationele plannen. Hij heeft toegang tot alle informatie inzake de eerbiediging van de grondrechten bij alle activiteiten van [Frontex].”

20 In artikel 72 („Klachtenmechanisme”) van verordening 2016/1624 was bepaald:

„1. [Frontex] neemt in samenwerking met de grondrechtenfunctionaris de nodige maatregelen om overeenkomstig dit artikel een klachtenmechanisme in te stellen teneinde de eerbiediging van de grondrechten bij alle activiteiten van [Frontex] te monitoren en te waarborgen.

2. Iedere persoon die rechtstreeks de gevolgen ondervindt van de acties van het personeel dat betrokken is bij een gezamenlijke operatie, proefproject, snelle grensinterventie, de inzet van een ondersteuningsteam voor migratiebeheer, een terugkeeroperatie of terugkeerinterventie en van mening is dat met deze acties zijn grondrechten zijn geschonden, of iedere partij die een dergelijke persoon vertegenwoordigt, kan schriftelijk een klacht indienen bij [Frontex].

[…]

4. De grondrechtenfunctionaris wordt belast met de behandeling van door [Frontex] ontvangen klachten overeenkomstig het recht op behoorlijk bestuur. Daartoe onderzoekt de grondrechtenfunctionaris de ontvankelijkheid van een klacht, registreert ontvankelijke klachten, zendt alle geregistreerde klachten door aan de uitvoerend directeur, zendt klachten betreffende leden van de teams door aan de lidstaat van herkomst, informeert de desbetreffende autoriteit of instantie die bevoegd is voor grondrechten in een lidstaat, en registreert en waarborgt welke follow-up [Frontex] of de lidstaat daaraan geeft.

[…]

10. […]

[Frontex] zorgt ervoor dat informatie over de mogelijkheid en de procedure om een klacht in te dienen, gemakkelijk beschikbaar is, ook voor kwetsbare personen. Het standaardklachtenformulier wordt beschikbaar gesteld op de website van [Frontex] en op papier tijdens alle activiteiten van [Frontex] in talen die onderdanen van derde landen begrijpen of waarvan redelijkerwijs wordt aangenomen dat ze die begrijpen. De grondrechtenfunctionaris onderzoekt klachten ook wanneer deze niet via het standaardformulier zijn ingediend.

[…]”

B. Richtlijn 2008/115

21 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Terugkeerbesluit” bepaalt:

„Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.”

22 Artikel 8 („Verwijdering”), lid 6, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zetten een doeltreffend systeem op voor het toezicht op de verplichte terugkeer.”

23 Artikel 12 („Vorm”), lid 1, van genoemde richtlijn luidt:

„Het terugkeerbesluit [wordt] schriftelijk uitgevaardigd en [vermeldt] de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan.”

C. Reglement voor de procesvoering van het Gerecht

24 Overeenkomstig artikel 76, onder f), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bevat het verzoekschrift, „zo nodig, het bewijs en de bewijsaanbiedingen”.

25 Artikel 85 van dit Reglement voor de procesvoering bepaalt:

„1. Het bewijs en de bewijsaanbiedingen worden overgelegd in het kader van de eerste memoriewisseling.

2. De hoofdpartijen kunnen in de repliek en in de dupliek nog bewijs overleggen of aanbieden hun stellingen nader te bewijzen, mits de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd.

3. Bij wijze van uitzondering kunnen de hoofdpartijen nog bewijs overleggen of aanbieden hun stellingen nader te bewijzen voordat de mondelinge behandeling is gesloten of voordat het Gerecht beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, mits de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd.

4. Onverminderd de door het Gerecht te nemen beslissing over de ontvankelijkheid van het overgelegde bewijs of de gedane bewijsaanbiedingen krachtens de leden 2 en 3, biedt de president de andere partijen de gelegenheid om ten aanzien van het bewijs en de bewijsaanbiedingen een standpunt in te nemen.”

II. Voorgeschiedenis van het geding

26 De voorgeschiedenis van het geding is beschreven in de punten 2 tot en met 16 van het bestreden arrest en kan als volgt worden samengevat.

27 Rekwiranten zijn een gezin van Syrische onderdanen dat behoort tot een grotere groep vluchtelingen die op 9 oktober 2016 op het eiland Milos (Griekenland) is aangekomen. Op 14 oktober zijn zij vervolgens overgebracht naar een opvang- en identificatiecentrum in Griekenland, waar zij te kennen hebben gegeven een verzoek om internationale bescherming te willen indienen.

28 Op 20 oktober zijn rekwiranten, naar aanleiding van een door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperatie, overgebracht naar Turkije, naar een centrum voor tijdelijke opvang in het zuidoosten van dit land.

29 Op 2 november 2016 hebben de Turkse autoriteiten rekwiranten tijdelijke beschermingsdocumenten en een tijdelijke reisvergunning afgegeven waarmee zij naar Şanlıurfa (Turkije) konden reizen. Rekwiranten hebben zich tijdelijk in Saruj (Turkije) gevestigd, alvorens in Erbil (Irak) woonplaats te kiezen.

30 Op 4 januari 2017 hebben rekwiranten een eerste klacht ingediend bij de grondrechtenfunctionaris van Frontex, waarin zij aanvoerden dat zij als gevolg van de door Frontex uitgevoerde terugkeeroperatie van Griekenland naar Turkije waren teruggestuurd. Tegelijk hebben rekwiranten bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beroep ingesteld tegen de Helleense Republiek.

31 Op 15 februari 2017 is deze klacht ontvankelijk verklaard en doorgestuurd naar de uitvoerend directeur van Frontex en naar de Griekse ombudsman, die hem op zijn beurt heeft doorgestuurd naar de Griekse politie. Rekwiranten zijn hiervan op 7 juni in kennis gesteld.

32 Op 17 juli 2018 hebben rekwiranten bij de grondrechtenfunctionaris een tweede klacht ingediend betreffende de behandeling van hun eerste klacht, waarover zij op 25 juli informatie hebben ontvangen. Op 9 augustus is hun tweede klacht ontvankelijk verklaard en bij de eerste gevoegd.

33 Op 29 november 2018 heeft de grondrechtenfunctionaris rekwiranten meegedeeld dat Frontex nog steeds wachtte op de resultaten van het interne onderzoek van de Griekse politieautoriteiten met betrekking tot de eerste klacht. Op 25 november 2019 heeft hij hun meegedeeld dat deze autoriteiten dit onderzoek hadden afgesloten en hadden beslist om het desbetreffende verslag niet door te geven vanwege het vertrouwelijke karakter ervan. Op 6 oktober 2020 heeft hij rekwiranten zijn eindverslag over de klachten toegezonden en de behandeling van deze klachten afgesloten.

34 In een e-mail van 8 oktober aan de grondrechtenfunctionaris hebben rekwiranten aangevoerd dat in dit eindverslag niet werd ingegaan op de rol van Frontex bij de terugkeeroperatie, noch op de tweede klacht. In zijn antwoord van 13 oktober heeft de grondrechtenfunctionaris verklaard dat Frontex zijn verplichtingen met betrekking tot de behandeling van de klachten was nagekomen.

35 In het beroepschrift hebben rekwiranten, zijnde een gezin van Koerdische afkomst bestaande uit twee ouders en vier kinderen, aangegeven dat zij voor het Gerecht hebben uiteengezet dat een door partijen ondertekende verklaring van minnelijke schikking op 19 februari 2023 door het EHRM was goedgekeurd in het kader van het bij deze rechterlijke instantie ingestelde beroep tegen de Helleense Republiek. Ter terechtzitting voor het Hof hebben zij aangegeven dat de Helleense Republiek ter uitvoering van deze verklaring had ingestemd met de betaling van 12 500 EUR per verzoeker voor materiële en immateriële schade, dus 75 000 EUR in totaal, alsmede 1 500 EUR voor kosten en uitgaven.

III. Beroep voor het Gerecht en bestreden arrest

36 Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie van het Gerecht op 20 september 2021, hebben rekwiranten een beroep tot schadevergoeding ingesteld waarbij zij vergoeding vorderden voor de materiële en immateriële schade die zij hadden geleden als gevolg van het vermeende onrechtmatige gedrag van Frontex vóór, tijdens en na de litigieuze terugkeeroperatie, en die zij raamden op 96 212,55 EUR voor de materiële schade en op 40 000 EUR voor de immateriële schade, plus rente.

37 In het bestreden arrest heeft het Gerecht, wat de ontvankelijkheid van bepaalde door rekwiranten overgelegde stukken betreft, in de punten 43 tot en met 46 geoordeeld dat de bijlagen C.1 en C.3 tot en met C.6 bij de repliek niet-ontvankelijk waren omdat zij zonder geldige reden te laat waren ingediend. Verder heeft het Gerecht om dezelfde reden in de punten 49 tot en met 51 van dit arrest stuk E.1, dat door rekwiranten op 7 maart 2023 – dat wil zeggen twee dagen voor de terechtzitting – was ingediend, afgewezen.

38 Wat de grond van de zaak betreft heeft het Gerecht, na in punt 53 van het bestreden arrest te hebben opgemerkt dat de voorwaarden voor het ontstaan van niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU cumulatief zijn, in punt 55 van dit arrest besloten om allereerst de voorwaarde te onderzoeken dat er een oorzakelijk verband moet bestaan tussen het aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade.

39 In dit verband was het Gerecht in punt 56 van het bestreden arrest van oordeel dat de aangevoerde schade voldoende rechtstreeks uit het verweten gedrag moest voortvloeien, waarbij dit gedrag de doorslaggevende oorzaak van de schade moest zijn, en dat er geen verplichting bestond om alle, zelfs verre, nadelige gevolgen van een onrechtmatige situatie te vergoeden.

40 Om te beginnen heeft het Gerecht in punt 61 van het bestreden arrest geoordeeld dat de kosten die rekwiranten hadden gemaakt om naar Griekenland te reizen, niet rechtstreeks uit het aan Frontex verweten gedrag konden voortvloeien, aangezien zij dateerden van vóór de litigieuze terugkeeroperatie.

41 Vervolgens heeft het Gerecht in punt 62 van het bestreden arrest geoordeeld dat de argumenten van rekwiranten betreffende het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de aan Frontex verweten tekortkomingen met betrekking tot zijn verplichtingen inzake de bescherming van de grondrechten in het kader van deze operatie en de andere gestelde schade, op een onjuiste premisse berustten, namelijk dat rekwiranten bij afwezigheid van deze tekortkomingen niet naar Turkije zouden zijn uitgewezen en in Griekenland internationale bescherming zouden hebben verkregen, en dus ook de materiële bijstand waarop zij recht zouden hebben gehad, zodat zij de betrokken schade niet zouden hebben geleden.

42 In dit verband heeft het Gerecht in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest geoordeeld dat, overeenkomstig artikel 27, lid 1, onder a) en b), en artikel 28, lid 1, van verordening 2016/1624, artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 en artikel 2, onder f), en de artikelen 4, 6, 8 en 31 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60), Frontex in het kader van de litigieuze terugkeeroperatie uitsluitend tot taak had om technische en operationele ondersteuning aan de lidstaten te verlenen, en niet om de gegrondheid te onderzoeken van de besluiten houdende oplegging van

de terugkeer van de bij deze operatie betrokken personen, aangezien deze besluiten, evenals de besluiten betreffende de toekenning van internationale bescherming, voortvloeien uit een beoordeling die uitsluitend onder de bevoegdheid van de lidstaten valt.

43 Vervolgens heeft het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest geoordeeld dat er geen rechtstreeks oorzakelijk verband was aangetoond tussen de materiële schade met betrekking tot de door rekwiranten in Turkije en Irak gemaakte kosten en de immateriële schade, die met name bestond in een angstgevoel in verband met de terugvlucht naar Turkije. Overigens viel deze vlucht volgens het Gerecht in beginsel uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de ontvangende lidstaat op grond van artikel 42, leden 1 en 2, van verordening 2016/1624.

44 Bovendien heeft het Gerecht in de punten 67 tot en met 69 van het bestreden arrest, op grond dat de gestelde schade rechtstreeks het gevolg moest zijn van de aangevoerde onwettigheid en niet van een keuze van de verzoekende partij om op een bepaalde wijze op de vermeend onwettige handeling te reageren, geoordeeld dat de gestelde materiële en immateriële schade met betrekking tot de huur- en inrichtingskosten in Saruj, de kosten voor de reis naar Irak, de diverse uitgaven van rekwiranten sinds hun vestiging in dit land en hun gevoel van angst en leed in verband met de moeilijke reis naar genoemd land het gevolg waren van hun eigen keuzen.

45 Het Gerecht was dienaangaande in punt 68 van het bestreden arrest in wezen van oordeel dat uit het dossier bleek dat de vestiging van rekwiranten in Saruj voortvloeide uit hun keuze om zich niet te houden aan de instructies die waren vermeld op de door de Turkse autoriteiten afgegeven tijdelijke reisvergunning, en dat uit hun stukken bleek dat zij naar Irak waren gevlucht wegens hun vrees om door genoemde autoriteiten naar Syrië te worden teruggestuurd wegens niet-naleving van deze instructies.

46 Ten slotte heeft het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest vastgesteld dat wanneer vertegenwoordiging door een advocaat of een raadsman in het kader van een precontentieuze procedure niet verplicht is, er geen sprake is van een oorzakelijk verband tussen de kosten van een dergelijke vertegenwoordiging en het eventueel laakbare gedrag van de betrokken instelling of instantie. In deze omstandigheden is het tot de slotsom gekomen dat de gestelde materiële schade met betrekking tot de kosten van rechtsbijstand die rekwiranten in het kader van de bij Frontex ingediende klachten hadden gemaakt, niet rechtstreeks aan Frontex kon worden toegerekend.

47 Het Gerecht heeft kortom geoordeeld dat rekwiranten geen voldoende rechtstreeks oorzakelijk verband hadden aangetoond tussen de aan Frontex ten laste gelegde feiten en de gestelde schade en het heeft het beroep tot schadevergoeding derhalve in zijn geheel afgewezen.

IV. Conclusies van partijen in hogere voorziening

48 Met hun hogere voorziening verzoeken rekwiranten het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen en, primair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht;

– subsidiair, de middelen van hun beroep in eerste aanleg gegrond te verklaren;

– Frontex te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en die in hogere voorziening, vermeerderd met rente.

49 Frontex verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– rekwiranten te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en die in hogere voorziening.

V. Hogere voorziening

50 Tot staving van hun hogere voorziening voeren rekwiranten vier middelen aan.

51 Het eerste middel, dat hoofdzakelijk betrekking heeft op de punten 62 tot en met 66 van het bestreden arrest, is in wezen ontleend aan onjuiste rechtsopvattingen waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven door vast te stellen dat er geen oorzakelijk verband bestond tussen het aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade als gevolg van de opname van rekwiranten in de litigieuze terugkeeroperatie. Dit middel bestaat in wezen uit drie onderdelen.

52 Het tweede middel, dat eveneens betrekking heeft op de punten 62 tot en met 66 van het bestreden arrest, is in wezen ontleend aan onjuiste rechtsopvattingen waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven door vast te stellen dat er geen oorzakelijk verband bestond tussen het gedrag van Frontex en de gestelde immateriële schade als gevolg van schendingen van de grondrechten die zouden zijn begaan tijdens de terugvlucht naar Turkije. Dit middel bestaat in wezen uit twee onderdelen.

53 Het derde middel, dat twee onderdelen omvat die verwijzen naar de punten 67 tot en met 71 van het bestreden arrest, is ontleend aan onjuiste rechtsopvattingen waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven te oordelen dat het vereiste oorzakelijk verband tussen de aan Frontex verweten handelingen en nalatigheden en bepaalde gestelde schade was verbroken door de eigen keuzen van rekwiranten.

54 Ten slotte is het vierde middel, dat verwijst naar de punten 44 tot en met 46 van het bestreden arrest, ontleend aan onjuiste rechtsopvattingen waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven door te oordelen dat diverse stukken die rekwiranten ter ondersteuning van hun beroep tot schadevergoeding hadden ingediend, niet-ontvankelijk waren.

A. Tweede en derde onderdeel van het eerste middel

1. Argumenten van partijen

55 In het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel, die samen en allereerst moeten worden onderzocht, voeren rekwiranten in wezen aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, alvorens het bestaan van een oorzakelijk verband te onderzoeken, geen uitspraak te doen over de acht middelen van het beroep waarmee rekwiranten wilden aantonen dat Frontex onregelmatigheden had begaan, in het bijzonder het achtste middel, betreffende de behandeling van hun klachten door dit agentschap. Rekwiranten betogen dat deze nalatigheid van invloed is geweest op het dictum van het bestreden arrest, aangezien het Gerecht, indien het deze middelen had onderzocht, noodzakelijkerwijs de daarin bedoelde handelingen en

nalatigheden van Frontex zou hebben beoordeeld en tot de conclusie zou zijn gekomen dat aan de voorwaarden voor het ontstaan van niet-contractuele aansprakelijkheid van dit agentschap was voldaan.

56 Frontex is van mening dat het eerste middel in zijn geheel niet-ontvankelijk is, daar rekwiranten de bedoelde rechtsoverwegingen van het bestreden arrest niet voldoende nauwkeurig hebben aangegeven. Bovendien zouden het tweede en het derde onderdeel van dit middel ondoeltreffend en in ieder geval ongegrond zijn, aangezien het Gerecht, indien het vaststelt dat niet is voldaan aan een van de drie voorwaarden voor het ontstaan van niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, niet verplicht is om zich over de twee andere voorwaarden uit te spreken.

2. Beoordeling door het Hof

57 Wat in de eerste plaats de door Frontex aangevoerde niet-ontvankelijkheid van het eerste middel betreft, op grond dat rekwiranten de in de verschillende onderdelen van dit middel bedoelde rechtsoverwegingen van het bestreden arrest niet voldoende nauwkeurig hebben aangegeven, volgt uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Statuut") en artikel 168, lid 1, onder d), en artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dat een hogere voorziening, op straffe van niet-ontvankelijkheid van die hogere voorziening of van het betrokken middel, duidelijk moet aangeven tegen welke bestreden rechtsoverwegingen van de beslissing waarvan vernietiging wordt gevorderd zij is gericht en welke argumenten rechtens die vordering specifiek ondersteunen (zie beschikking van 26 april 1993, Kupka-Floridi/ESC, C-244/92 P, EU:C:1993:152, punten 8 en 9, en arresten van 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/Commissie, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 95).

58 In de onderhavige zaak volstaat het vast te stellen dat de argumentatie die rekwiranten in het kader van het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel hebben ontwikkeld, in haar geheel voldoende duidelijk blijkt om de bekritiseerde elementen van het bestreden arrest en de ter ondersteuning van deze kritiek aangevoerde juridische argumenten met de vereiste nauwkeurigheid te identificeren, en het Hof bijgevolg in staat stelt om zijn wettigheidstoetsing uit te voeren.

59 Wat in de tweede plaats het onderzoek ten gronde van het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel betreft, zij er vooraf op gewezen dat artikel 60, lid 3, van verordening 2016/1624, naar het voorbeeld van artikel 340, tweede alinea, VWEU, waarvan het een concretisering vormt, bepaalt dat Frontex, in geval van niet-contractuele aansprakelijkheid, in overeenstemming met de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, alle door zijn afdelingen of door zijn personeel bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade vergoedt. Derhalve is de rechtspraak van het Hof met betrekking tot deze bepaling van het VWEU in de onderhavige zaak relevant.

60 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet voor het ontstaan van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie krachtens artikel 340, tweede alinea, VWEU zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, namelijk dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die aan particulieren rechten toekent, dat er werkelijk schade is geleden en dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de schending van de op de auteur van de handeling rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade (arresten van

5 maart 1996, Brasserie du Pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51, en 5 maart 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Uit deze rechtspraak volgt eveneens dat, wanneer aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, het beroep in zijn geheel moet worden verworpen zonder dat hoeft te worden onderzocht of de overige voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie zijn vervuld, en dat er voor de Unierechter geen verplichting bestaat om genoemde voorwaarden in een bepaalde volgorde te onderzoeken (arrest van 21 december 2023, United Parcel Service/Commissie, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Bijgevolg heeft het Gerecht in beginsel geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door eerst de voorwaarde inzake het bestaan van een oorzakelijk verband te onderzoeken, zonder vooraf de acht middelen te hebben onderzocht waarmee rekwiranten trachtten aan te tonen dat Frontex onregelmatigheden had begaan. Aangezien het Gerecht uit dit onderzoek heeft geconcludeerd dat niet was voldaan aan deze voorwaarde was het verder niet verplicht om ook de twee andere voorwaarden voor het ontstaan van de buitencontractuele aansprakelijkheid van Frontex te onderzoeken, met name die betreffende de gestelde onrechtmatigheid van het gedrag van dit agentschap, die het voorwerp uitmaakte van de acht middelen waarvan rekwiranten het Gerecht verwijten deze niet te hebben onderzocht.

63 Het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel zijn derhalve ongegrond.

B. Eerste onderdeel van het eerste middel en eerste onderdeel van het tweede middel

64 Het eerste onderdeel van het eerste middel is in wezen ontleend aan de schending van artikel 14, lid 2, artikel 27, lid 1, artikel 28, lid 1, en artikel 34, leden 1 tot en met 3, van verordening 2016/1624, en artikel 5, lid 1, van deze verordening door de vaststelling van het Gerecht dat er geen oorzakelijk verband bestond tussen het aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade als gevolg van de opname van rekwiranten in de litigieuze terugkeeroperatie, welke opname volgens hen onrechtmatig was bij gebreke van terugkeerbesluiten ten aanzien van hen.

65 Het eerste onderdeel van het tweede middel is gebaseerd op de schending van dezelfde bepalingen als die waarop het eerste onderdeel van het eerste middel betrekking heeft, door de vaststelling van het Gerecht dat er geen oorzakelijk verband bestond tussen het aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade als gevolg van schendingen van hun grondrechten die zouden zijn begaan tijdens de terugvlucht naar Turkije in het kader van de litigieuze terugkeeroperatie. Bovendien herhaalt dit onderdeel van het tweede middel de kritiek die in het eerste onderdeel van het eerste middel is geformuleerd.

66 Aangezien het eerste onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel in wezen zijn ontleend aan de schending van dezelfde bepalingen en zij betrekking hebben op dezelfde beoordeling door het Gerecht, namelijk die welke in de punten 62 tot en met 66 van het bestreden arrest is opgenomen, moeten zij samen worden onderzocht.

1. Argumenten van partijen

67 Het eerste onderdeel van het eerste middel, waarin rekwiranten aanvoeren dat hun verwijdering naar Turkije onrechtmatig was omdat ten aanzien van hen door de Griekse autoriteiten geen terugkeerbesluit was vastgesteld, omvat twee grieven.

68 Met de eerste grief verwijten rekwiranten het Gerecht in wezen dat het impliciet heeft geoordeeld dat Frontex niet verplicht was om na te gaan of er een dergelijk besluit bestond.

69 Zij stellen dat uit artikel 2, punten 13 en 14, van verordening 2016/1624 voortvloeit dat de nationale autoriteiten een schriftelijk terugkeerbesluit moeten vaststellen voordat een onderdaan van een derde land in het kader van een terugkeeroperatie rechtmatig van hun grondgebied kan worden verwijderd en dat uit artikel 14, lid 2, artikel 27, lid 1, en artikel 34, leden 1 tot en met 3, van deze verordening volgt dat Frontex ervoor moet zorgen dat personen niet in een door dit agentschap gecoördineerde terugkeeroperatie worden opgenomen indien ten aanzien van hen geen dergelijk besluit is vastgesteld.

70 Bijgevolg zou het Gerecht zich ten onrechte hebben gebaseerd op het in artikel 28, lid 1, van verordening 2016/1624 vastgestelde verbod voor Frontex om terugkeerbesluiten inhoudelijk te beoordelen, om laatstgenoemde van elke verplichting in dit verband te ontslaan.

71 Met de tweede grief stellen rekwiranten in wezen dat het Gerecht is voorbijgegaan aan artikel 5, lid 1, van verordening 2016/1624, dat een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de betrokken lidstaat instelt voor de schade die in een gezamenlijke terugkeeroperatie opgenomen personen lijden als gevolg van schendingen van grondrechten in het kader van deze operatie.

72 Ten slotte voeren rekwiranten in het eerste onderdeel van het tweede middel in wezen aan dat het Gerecht, indien het rekening had gehouden met de verplichting van Frontex om na te gaan of zij daadwerkelijk het voorwerp waren van een terugkeerbesluit, had moeten vaststellen dat er een oorzakelijk verband bestond tussen het aan Frontex verweten gedrag en de onrechtmatige behandeling die zij tijdens de terugvlucht beweerdelijk hadden ondergaan, aangezien Frontex bij naleving van deze verplichting hun onrechtmatige verwijdering had moeten voorkomen. Verder herhalen zij hun argumenten met betrekking tot het bestaan van hoofdelijke aansprakelijkheid.

73 Primair voert Frontex aan dat het eerste onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel niet-ontvankelijk zijn. Ten eerste zouden deze onderdelen immers gebaseerd zijn op de betwisting van de vaststelling door het Gerecht dat er een terugkeerbesluit was. Ten tweede zou de grief betreffende het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek, die in het kader van deze twee onderdelen wordt voorgesteld, nieuw zijn, aangezien het bestaan van een dergelijke aansprakelijkheid niet voor het Gerecht is aangevoerd. Ten derde identificeren rekwiranten niet voldoende nauwkeurig de rechtsoverwegingen van het bestreden arrest waarop genoemde onderdelen betrekking hebben.

74 Subsidiair betwist Frontex de gegrondheid van deze onderdelen.

75 Afgezien van het feit dat, anders dan rekwiranten stellen, het Gerecht hun beroep niet ten onrechte heeft gekwalificeerd als een beroep tegen de besluiten van de Griekse autoriteiten om hun geen internationale bescherming te verlenen en hun terugkeer te gelasten, is Frontex om te beginnen van mening dat rekwiranten zich baseren op een onjuiste uitlegging van de ingeroepen

bepalingen van verordening 2016/1624, die in strijd is met het beginsel van loyale samenwerking en het beginsel van bevoegdheidstoedeling, die respectievelijk zijn neergelegd in artikel 4, lid 3, en artikel 5, leden 1 en 2, VEU.

76 Het beginsel van loyale samenwerking houdt immers in dat Frontex er in alle vertrouwen van uit mag gaan dat de door de nationale autoriteiten verstrekte documenten, in casu een lijst van personen die het voorwerp uitmaken van de litigieuze terugkeeroperatie, juist zijn, hetgeen een vermoeden van rechtmatigheid met zich meebrengt dat als logisch gevolg heeft dat deze documenten als rechtsgeldig moeten worden erkend. Frontex kan dit vermoeden alleen in twijfel trekken in situaties waarin dit agentschap kennis heeft van voldoende objectieve en expliciete feitelijke omstandigheden die erop wijzen dat de door de nationale autoriteiten verstrekte documenten mogelijk onjuist zijn, waardoor een verificatieplicht ontstaat. Rekwiranten hebben voor het Gerecht evenwel niet aangevoerd dat in deze zaak sprake was van dergelijke feitelijke omstandigheden.

77 Verder stelt Frontex in wezen dat het door het beginsel van bevoegdheidstoedeling verplicht is om de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de eventuele toekenning van internationale bescherming en het nemen van terugkeerbesluiten te eerbiedigen.

78 Vervolgens voert Frontex aan dat de bepalingen van het Handvest haar geen bevoegdheden kunnen verlenen waarover zij niet reeds krachtens andere bepalingen van het Unierecht beschikt.

79 Ten slotte is Frontex, wat het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid voor schadevergoeding betreft, van mening dat het bestaan van een dergelijke aansprakelijkheid rekwiranten niet ontslaat van de verplichting om met name het bestaan van een rechtstreeks oorzakelijk verband aan te tonen, hetgeen zij niet hebben gedaan. Daarnaast veronderstelt het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex het bestaan van een aansprakelijkheid van de Griekse autoriteiten op grond van het Griekse recht, wat zou betekenen dat het Gerecht een beoordeling dient te verrichten die door het nationale recht wordt beheerst en die niet onder zijn bevoegdheid valt. Het feit dat het Gerecht in dit verband geen beoordeling heeft verricht, kan dan ook geen schending van het Unierecht vormen.

2. Beoordeling door het Hof

a) Ontvankelijkheid van de eerste en de tweede grief van het eerste onderdeel van het eerste middel en van het eerste onderdeel van het tweede middel

80 In de eerste plaats voert Frontex de niet-ontvankelijkheid aan van het eerste onderdeel van het eerste middel in zijn geheel en van het eerste onderdeel van het tweede middel, op grond dat rekwiranten met deze onderdelen een feitelijke vaststelling van het Gerecht in twijfel trekken, namelijk het bestaan van een door de Griekse autoriteiten ten aanzien van hen vastgesteld terugkeerbesluit.

81 In dit verband volstaat het erop te wijzen dat dit argument op een onjuiste lezing van het bestreden arrest berust. In dit arrest heeft het Gerecht zijn beoordeling van de buitencontractuele aansprakelijkheid van Frontex immers beperkt tot het onderzoek van de enige voorwaarde voor het bestaan van een oorzakelijk verband tussen het verweten gedrag en de gestelde schade, zonder zich uit te spreken over de vraag of ten aanzien van rekwiranten een terugkeerbesluit was vastgesteld.

82 In de tweede plaats betwist Frontex de ontvankelijkheid van de tweede grief van het eerste onderdeel van het eerste middel, die overigens wordt herhaald in het eerste onderdeel van het tweede middel en de vraag betreft of Frontex en de Helleense Republiek hoofdelijk aansprakelijk zijn, wegens het vermeende nieuwe karakter ervan. Rekwiranten stellen echter dat zij bij het Gerecht een middel hebben aangevoerd met betrekking tot een dergelijke hoofdelijke aansprakelijkheid en verwijzen in dit verband naar de punten 5 en 13 van het verzoekschrift in eerste aanleg. Zij voegen hier ten principale aan toe dat het feit dat meer dan één actor bij het ontstaan van schade betrokken is, geen van beide partijen ontslaat van de aansprakelijkheid voor haar handelingen en dat het niet nodig is om te weten of de Helleense Republiek haar eigen verplichtingen is nagekomen.

83 Overeenkomstig artikel 170, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof mag het voorwerp van het geschil voor het Gerecht in hogere voorziening niet worden gewijzigd. In hogere voorziening is het Hof enkel bevoegd om te oordelen over de rechtsbeslissing van de rechter in eerste aanleg op de middelen en argumenten die voor hem zijn aangevoerd. Een partij kan een middel dat zij voor het Gerecht niet heeft aangevoerd dus niet voor het eerst voor het Hof aanvoeren, aangezien zij anders bij het Hof, waarvan de bevoegdheid in hogere voorziening beperkt is, een geschil aanhangig zou mogen maken met een ruimere strekking dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft genomen (arrest van 6 oktober 2021, Sigma Alimentos Exterior/Commissie, C-50/19 P, EU:C:2021:792, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat rekwiranten in de twee punten van het verzoekschrift in eerste aanleg waarnaar zij verwijzen, hebben aangevoerd dat Frontex aansprakelijk kan worden gesteld voor de handelingen van zijn eigen functionarissen, zoals ook de lidstaten aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de handelingen van hun eigen functionarissen.

85 In dit verband zij eraan herinnerd dat hoofdelijke aansprakelijkheid in beginsel inhoudt dat wanneer een derde schade lijdt als gevolg van het gezamenlijke onrechtmatige gedrag van meerdere personen, elk van hen gehouden is om de volledige schade te vergoeden, waarbij de benadeelde derde het recht heeft om van elk van hen volledige vergoeding van zijn schade te eisen totdat hij volledig schadeloos is gesteld, onder voorbehoud van het verhaal dat de aansprakelijke persoon die de geleden schade volledig heeft vergoed, kan uitoefenen tegen elke andere medeverantwoordelijke, gelet op diens relatieve aansprakelijkheid voor de schade. Een dergelijke regeling van hoofdelijke aansprakelijkheid wijkt af van de algemene beginselen van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Unie (zie in die zin arrest van 5 maart 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, punten 62 en 64).

86 Opgemerkt zij dat rekwiranten in de punten van hun beroep voor het Gerecht waarnaar zij verwijzen om de nieuwheid van de grief betreffende het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek te betwisten, niet hebben aangevoerd dat er sprake was van een dergelijke aansprakelijkheid, die Frontex zou verplichten hen volledig te vergoeden voor de schadelijke gevolgen van het gezamenlijke onrechtmatige handelen van zijn functionarissen en die van de Helleense Republiek, ongeacht de concrete gevolgen van hun respectieve fouten. Rekwiranten hebben zich er immers toe beperkt te stellen dat Frontex aansprakelijk was voor de schade veroorzaakt door het onrechtmatige handelen van zijn diensten of functionarissen, zoals ook genoemde lidstaat aansprakelijk was voor de schade veroorzaakt door het onrechtmatige handelen van zijn eigen functionarissen, en dat het bijgevolg van belang was om de taken en verplichtingen van Frontex te onderscheiden van die van de lidstaat, waarbij

zij, net als in het kader van de hogere voorziening, benadrukten dat Frontex aansprakelijk kon worden gesteld, ongeacht of de Helleense Republiek al dan niet zijn verplichtingen was nagekomen.

87 Verder is het weliswaar zo dat een verzoeker een hogere voorziening mag instellen waarin hij voor het Hof middelen aanvoert die de gegrondheid van juridische overwegingen die uit het bestreden arrest zelf voortvloeien, in rechte betwisten, in die zin dat zij de gronden vormen waarop het Gerecht sommige van zijn beoordelingen heeft gebaseerd, ongeacht de argumenten die door de partijen voor het Gerecht zijn aangevoerd (zie in die zin arresten van 29 november 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall e.a./Commissie, C-176/06 P, EU:C:2007:730, punt 17, en 3 juli 2025, Parlement/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, punt 82), maar moet in de onderhavige zaak worden vastgesteld dat het bestreden arrest geen enkele passage bevat over een eventuele hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex. Bovendien is het uitgesloten dat het Gerecht deze kwestie impliciet heeft behandeld. Zij betreft immers de vaststelling van de vergoedbare schade ten laste van een persoon die vooraf als medeverantwoordelijke voor deze schade is aangemerkt, en staat dus los van de toetsing van de voorwaarde betreffende het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de verweten fout en de gestelde schade, waartoe het Gerecht zich in het bestreden arrest heeft beperkt.

88 Derhalve is de tweede grief van het eerste onderdeel van het eerste middel, betreffende het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek, die overigens met name in het eerste onderdeel van het tweede middel wordt herhaald, niet-ontvankelijk.

89 Ten derde en ten slotte moet de door Frontex aangevoerde niet-ontvankelijkheid van die onderdelen, wegens het ontbreken van een voldoende nauwkeurige identificatie van de rechtsoverwegingen van het bestreden arrest waarop dit onderdeel betrekking heeft, worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke in punt 58 van dit arrest zijn uiteengezet.

b) Gegrondheid van de eerste grief van het eerste onderdeel van het eerste middel en van het eerste onderdeel van het tweede middel

90 Met de eerste grief van het eerste onderdeel van het eerste middel en met het eerste onderdeel van het tweede middel stellen rekwiranten in wezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door voorbij te gaan aan de verplichting die bij verordening 2016/1624 aan Frontex is opgelegd om zich ervan te vergewissen dat voor elke persoon die deel uitmaakt van een door dit agentschap gecoördineerde terugkeeroperatie, een schriftelijk terugkeerbesluit is vastgesteld, waarbij zij hadden verklaard dat er ten aanzien van hen geen dergelijk besluit was vastgesteld. Zij leiden hieruit af dat het Gerecht, zonder deze onjuiste rechtsopvatting, het bestaan van een oorzakelijk verband tussen het gedrag van Frontex en de schade die zij beweerdelijk hebben geleden, met name als gevolg van het verloop van de terugvlucht naar Turkije, had moeten vaststellen.

91 Voor het Gerecht hebben rekwiranten Frontex verweten dat het een gezamenlijke terugkeeroperatie had gecoördineerd waarbij verschillende van hun grondrechten zouden zijn geschonden, hetgeen tot diverse materiële en immateriële schade had geleid waarvoor zij schadevergoeding van dit agentschap eisten.

92 Wat betreft de opname van rekwiranten in deze operatie, heeft het Gerecht in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest opgemerkt dat artikel 2, onder f), en de artikelen 4, 6, 8 en 31 van richtlijn 2013/32, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 de lidstaten exclusieve bevoegdheid verlenen

voor respectievelijk de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de beoordeling van de gegrondheid van terugkeerbesluiten, en dat Frontex overeenkomstig artikel 27, lid 1, onder a) en b), en artikel 28, lid 1, van verordening 2016/1624 uitsluitend tot taak heeft om technische en operationele ondersteuning te verlenen aan de lidstaten, zonder zich uit te spreken over de gegrondheid van terugkeerbesluiten. Derhalve is het in punt 66 van het bestreden arrest tot de conclusie gekomen dat, aangezien de bevoegdheid voor zowel de behandeling van verzoeken om internationale bescherming als de beoordeling van de gegrondheid van terugkeerbesluiten bij de lidstaten ligt en niet bij Frontex, er geen rechtstreeks oorzakelijk verband kon worden aangetoond tussen het aan dit agentschap verweten gedrag en de gestelde materiële schade wat de door rekwiranten in Turkije en Irak gemaakte kosten betreft, noch de gestelde immateriële schade bestaande in met name een angstgevoel in verband met de terugvlucht naar Turkije.

93 Op grond van deze overwegingen heeft het Gerecht derhalve het bestaan van een oorzakelijk verband tussen het aan Frontex verweten gedrag en de betrokken schade uitgesloten, zonder vooraf uitspraak te doen over de vraag of ten aanzien van rekwiranten een terugkeerbesluit was vastgesteld, omdat het van oordeel was dat dit niet relevant was aangezien Frontex niet bevoegd was om de gegrondheid van een dergelijk besluit te beoordelen.

94 Rekwiranten stellen in wezen dat genoemde overwegingen blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting aangezien zij geen rekening houden met de eigen verplichtingen van Frontex op het gebied van de bescherming van de grondrechten, met name wat betreft de naleving van het beginsel van non-refoulement, krachtens hetwelk dit agentschap zich ervan moet vergewissen dat ten aanzien van personen die deel uitmaken van een door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperatie een terugkeerbesluit is vastgesteld.

95 In dit verband is in artikel 51, lid 1, van het Handvest vastgesteld dat de bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten, zodat zij de rechten eerbiedigen, de beginselen naleven en de toepassing ervan bevorderen, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

96 De leden 1 en 2 van artikel 34 van verordening 2016/1624 weerspiegelen deze verplichtingen ten aanzien van Frontex en de nationale autoriteiten van de lidstaten belast met het grensbeheer, die overeenkomstig artikel 3 van deze verordening samen de Europese grens- en kustwacht vormen, door deze laatste te verplichten de bescherming van de grondrechten te waarborgen bij de uitvoering van zijn taken krachtens deze verordening, met name het beginsel van non-refoulement. Daartoe bepaalt de tweede alinea van genoemd lid 1 dat Frontex een grondrechtenstrategie moet opstellen, die het nader uitwerkt en toepast, waaronder een doeltreffend mechanisme om erop toe te zien dat bij al zijn activiteiten de grondrechten worden geëerbiedigd.

97 Deze verplichting om de bescherming van de grondrechten bij de uitvoering van de taken van de Europese grens- en kustwacht krachtens verordening 2016/1624 te waarborgen, die dus met name op Frontex rust, wordt ten aanzien van dit agentschap ook geconcretiseerd door verschillende bepalingen van deze verordening.

98 Zo bepaalt artikel 16, leden 2 en 3, van verordening 2016/1624 dat de uitvoerend directeur van Frontex voor elke gezamenlijke operatie aan de buitengrenzen een operationeel plan opstelt, dat hij overeenkomt met de ontvangende lidstaat in overleg met de deelnemende lidstaten en dat bindend is voor alle bij deze operatie betrokken partijen. Dit plan bevat een gedetailleerde beschrijving van de organisatorische en procedurele aspecten van de operatie die voor de uitvoering ervan noodzakelijk worden geacht, met inbegrip van een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten. Overeenkomstig artikel 22, lid 1 en lid 3, onder b), van deze verordening ziet Frontex toe op de correcte uitvoering van het operationele plan, met name via de door zijn uitvoerend directeur aangewezen coördinerend functionarissen, die optreden inzake alle aspecten van de inzet van de Europese grens- en kustwachtteams, met name door toe te zien op de correcte uitvoering van het operationele plan met betrekking tot de bescherming van de grondrechten.

99 Wat inzonderheid de terugkeer betreft, bepaalt artikel 27, leden 1 en 2, van verordening 2016/1624 onder meer dat Frontex, met inachtneming van de grondrechten en de algemene beginselen van het recht van de Unie en het internationaal recht, waaronder de verplichtingen inzake de bescherming van vluchtelingen en kinderrechten, op technisch en operationeel niveau de met terugkeer verband houdende activiteiten van de lidstaten coördineert en technische en operationele bijstand verleent aan lidstaten waarvan de terugkeersystemen voor bijzondere „uitdagingen” staan, met inbegrip van advies over de uitvoering en het beheer van terugkeerprocedures overeenkomstig richtlijn 2008/115.

100 Wat nog specifieker de terugkeeroperaties betreft, die overeenkomstig artikel 2, punten 12 en 14, van verordening 2016/1624 door Frontex worden gecoördineerd en betrekking hebben op de terugkeer van personen ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is vastgesteld dat in overeenstemming is met richtlijn 2008/115, bepaalt artikel 28, lid 1, van deze verordening dat Frontex overeenkomstig deze richtlijn de nodige bijstand verleent en op verzoek van een of meer deelnemende lidstaten zorgt voor de coördinatie of de organisatie van terugkeeroperaties.

101 Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van haar conclusie heeft opgemerkt, volgt uit alle bepalingen waarnaar in de punten 96 en 98 tot en met 100 van dit arrest wordt verwezen dat de door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties uitsluitend betrekking kunnen hebben op personen ten aanzien van wie een uitvoerbaar individueel terugkeerbesluit is vastgesteld, dat krachtens artikel 12, lid 1, van richtlijn 2008/115 schriftelijk moet worden uitgevaardigd.

102 Gezien de specifieke verplichtingen die verordening 2016/1624 aan Frontex oplegt in het kader van de coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties, dient dit agentschap dus na te gaan of er dergelijke beslissingen bestaan voor alle personen die een lidstaat in dergelijke operaties wil opnemen, teneinde te waarborgen dat deze operaties voldoen aan de vereisten van deze verordening en aan de grondrechten van de betrokken personen, met name het beginsel van non-refoulement.

103 Het Gerecht heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat op Frontex geen enkele verplichting rustte met betrekking tot terugkeerbesluiten die moeten worden vastgesteld ten aanzien van personen die zijn opgenomen in een door dit agentschap gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperatie, op grond dat genoemd agentschap uitsluitend tot taak heeft om technische en operationele ondersteuning te verlenen aan de lidstaten, zonder dat het zich kan uitspreken over de gegrondheid van deze terugkeerbesluiten. Zoals de advocaat-generaal in punt 79 van haar conclusie heeft opgemerkt, staat de verificatie van het bestaan van dergelijke beslissingen immers

los van enig onderzoek naar de gegrondheid ervan en doet zij derhalve geen afbreuk aan de exclusieve bevoegdheid waarover de lidstaten op dit gebied krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 beschikken.

104 Bovendien zijn de argumenten die Frontex aanvoert om te staven dat het in wezen geen verplichting in dit verband heeft, niet relevant.

105 Het in artikel 5, leden 1 en 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling, krachtens hetwelk de Unie enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, wordt geenszins geschonden door de verplichting van Frontex om na te gaan of er terugkeerbesluiten bestaan, aangezien deze verplichting haar bij verordening 2016/1624 is opgelegd met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten.

106 Daarnaast is het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, dat in artikel 9 van verordening 2016/1624 specifiek wordt herhaald met betrekking tot de verplichting tot samenwerking te goeder trouw waaraan Frontex en de met het grensbeheer en het terugkeerbeleid belaste nationale autoriteiten zijn onderworpen, stellig van aanzienlijk belang in het kader van de betrekkingen tussen dit agentschap en deze nationale autoriteiten binnen de Europese grens- en kustwacht.

107 Het beginsel van loyale samenwerking mag echter niet zo worden uitgelegd dat Frontex zich kan onttrekken aan de specifieke verplichtingen die verordening 2016/1624 aan dit agentschap oplegt in het kader van de coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties, en met name de verplichting om na te gaan of er voor alle personen die een lidstaat in dergelijke operaties wil opnemen, schriftelijke en uitvoerbare terugkeerbesluiten zijn vastgesteld, teneinde te waarborgen dat deze operaties aan de vereisten van deze verordening voldoen en de grondrechten van de betrokken personen eerbiedigen, met name het beginsel van non-refoulement.

108 De verplichting tot samenwerking te goeder trouw, die ook op Frontex rust, versterkt integendeel deze verplichtingen en spoort dit agentschap er met name toe aan om de lidstaten te ondersteunen, zodat zij hun taken in het kader van dergelijke operaties uitvoeren met volledige inachtneming van het Unierecht, en in het bijzonder van de grondrechten.

109 Bovendien is in casu niet relevant of, zoals Frontex stelt, het beginsel van loyale samenwerking een vermoeden van rechtmatigheid met zich meebrengt dat, bij afwezigheid van bijzondere omstandigheden, geldt voor de door de lidstaten overgelegde documenten. Zoals dit agentschap ter terechtzitting voor het Hof heeft bevestigd, had het van de Griekse autoriteiten vóór de betrokken gezamenlijke terugkeeroperatie geen lijst verkregen van personen ten aanzien van wie terugkeerbesluiten waren vastgesteld, maar alleen een lijst van personen die geen asielaanvraag hadden ingediend. Deze laatste lijst staat op zichzelf echter los van het bestaan van terugkeerbesluiten in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115, zodat, zelfs indien een dergelijk document een vermoeden van rechtmatigheid zou kunnen genieten, Frontex op grond daarvan niet kon aannemen dat ten aanzien van rekwiranten schriftelijke en uitvoerbare terugkeerbesluiten waren genomen.

110 Uit het voorgaande volgt dat de beoordeling door het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest volgens welke er in wezen geen sprake kan zijn van enig oorzakelijk verband tussen het gedrag van Frontex en de gestelde schade die in dat punt van het bestreden arrest wordt genoemd, op de

onjuiste overweging berust dat Frontex niet verplicht is om na te gaan of alle personen op wie een door dit agentschap gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperatie betrekking heeft, al dan niet het voorwerp zijn geweest van een terugkeerbesluit.

111 Anders dan rekwiranten in het eerste onderdeel van het tweede middel aanvoeren, betekent het feit dat Frontex in dit verband een verificatieverplichting heeft, echter niet dat er noodzakelijkerwijs een oorzakelijk verband bestaat tussen een eventuele schending van deze verplichting en alle of een deel van de schade die rekwiranten stellen te hebben geleden.

112 Het is juist dat het bestaan van een dergelijk oorzakelijk verband moet worden onderzocht met inachtneming van deze verificatieverplichting en, meer in het algemeen, de verplichtingen die aan Frontex zijn opgelegd om te waarborgen dat de gezamenlijke terugkeeroperaties aan de vereisten van verordening 2016/1624 voldoen en de grondrechten van de betrokken personen eerbiedigen. Dit onderzoek moet echter worden uitgevoerd met inachtneming van alle relevante feiten, waarvan de vaststelling aan het Gerecht toekomt, en via de vereiste juridische beoordelingen.

113 Uit al het voorgaande volgt dat de eerste grief van het eerste onderdeel van het eerste middel gegrond is en dat het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond moet worden verklaard.

C. Tweede onderdeel van het tweede middel

1. Argumenten van partijen

114 In het tweede onderdeel van het tweede middel bekritiseren rekwiranten de beoordeling door het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest, volgens welke de aansprakelijkheid voor eventuele schendingen van hun grondrechten tijdens de terugvlucht naar Turkije uitsluitend bij de Helleense Republiek berust.

115 Zij stellen dat deze beoordeling, die is gebaseerd op artikel 42, leden 1 en 2, van verordening 2016/1624, onjuist is, aangezien deze bepalingen uitsluitend betrekking hebben op de aansprakelijkheid van het personeel van de ontvangende lidstaat „op het lagere uitvoerende niveau”, en niet op de aansprakelijkheid van Frontex voor de niet-nakoming door zijn personeel van de verplichtingen die voor dit agentschap uit deze verordening voortvloeien. De relevante bepaling in dit verband is volgens hen artikel 60, lid 3, van deze verordening, betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van Frontex voor de door zijn afdelingen of door zijn personeel bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade.

116 Volgens rekwiranten doet de door het Gerecht gehanteerde uitlegging van artikel 42, leden 1 en 2, van verordening 2016/1624 af aan de inhoud van de artikelen 16, 22, 25, 26, 28 en 34 van deze verordening, artikel 4 van de gedragscode van Frontex en de stappen 1 tot en met 5 van de operationele standaardprocedure, die een geheel van bepalingen vormen waarbij Frontex specifieke verplichtingen worden opgelegd om een doeltreffende controle op de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen. Deze uitlegging doet ook afbreuk aan de juiste toepassing van artikel 8, lid 6, van richtlijn 2008/115, dat bepaalt dat de lidstaten een doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer opzetten.

117 Rekwiranten herhalen bovendien de grief betreffende het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek, zoals geformuleerd in het eerste onderdeel van het eerste middel van de hogere voorziening.

118 Frontex is om te beginnen van mening dat het tweede onderdeel van het tweede middel geen doel treft, omdat de motivering in punt 66 van het bestreden arrest met betrekking tot artikel 42, leden 1 en 2, van verordening 2016/1624 ten overvloede zijn verstrekt.

119 Vervolgens is de grief inzake het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid niet-ontvankelijk wegens de nieuwheid ervan.

120 Ten slotte is het tweede onderdeel van het tweede middel, waarin rekwiranten argumenten herhalen die zij in eerste aanleg hebben aangevoerd en die betrekking hebben op gestelde bevoegdheden van Frontex, met name om na te gaan of de personen die in een gezamenlijke terugkeeroperatie zijn opgenomen, het voorwerp zijn geweest van een terugkeerbesluit, ongegrond, aangezien de Uniewetgever dit agentschap geen dergelijke bevoegdheden heeft toegekend.

2. Beoordeling door het Hof

121 Wat ten eerste het gestelde niet ter zake dienende karakter van het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, volgt uit punt 110 van dit arrest dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn beoordeling dat elk oorzakelijk verband tussen het aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade van rekwiranten moet worden afgewezen op grond dat op dit agentschap geen enkele verplichting rust om na te gaan of er een terugkeerbesluit bestaat ten aanzien van personen die zijn opgenomen in een door dit agentschap gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperatie. Dit onderdeel, dat betrekking heeft op een aanvullende onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven door in wezen te oordelen dat de aansprakelijkheid voor eventuele schendingen van grondrechten tijdens een terugvlucht uitsluitend bij de ontvangende lidstaat berust, is derhalve niet irrelevant.

122 Wat ten tweede de herhaling betreft van de grief inzake het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek, moet worden vastgesteld dat deze grief niet-ontvankelijk is om de in de punten 83 tot en met 87 van dit arrest uiteengezette redenen.

123 Wat ten derde en ten slotte de gegrondheid van het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, moet worden opgemerkt dat het Gerecht, zoals blijkt uit het laatste deel van de tweede volzin van punt 66 van het bestreden arrest, in wezen heeft geoordeeld dat, overeenkomstig artikel 42, lid 1, van verordening 2016/1624, de terugvlucht naar Turkije in beginsel onder de aansprakelijkheid van de ontvangende lidstaat viel, onder voorbehoud van een eventueel beroep van deze lidstaat krachtens lid 2 van dit artikel tegen de lidstaat van herkomst van een teamlid voor schade als gevolg van de grove nalatigheid of het opzettelijke wangedrag van deze laatste.

124 Daarmee heeft het Gerecht impliciet geoordeeld dat op Frontex zelf geen enkele verplichting rust met betrekking tot eventuele schendingen van grondrechten tijdens een terugvlucht in het kader van een gezamenlijke terugkeeroperatie. Dergelijke schendingen kunnen dit agentschap dan ook in geen geval worden aangerekend, zodat er geen sprake kan zijn van een oorzakelijk verband tussen het aan Frontex verweten gedrag en de morele schade die rekwiranten zouden hebben geleden als gevolg van schendingen van hun grondrechten tijdens de terugvlucht naar Turkije.

125 In dit verband moet worden vastgesteld dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat in artikel 42, lid 1, van verordening 2016/1624 het beginsel is neergelegd dat wanneer teams van Frontex in een ontvangende lidstaat optreden, deze lidstaat aansprakelijk wordt geacht voor alle schade die door leden van deze teams wordt veroorzaakt. Deze aansprakelijkheid is in overeenstemming met de regel van artikel 21, lid 1, en artikel 40, lid 3, van deze verordening, volgens welke de teamleden hun instructies ontvangen van de ontvangende lidstaat en uitsluitend taken mogen verrichten en bevoegdheden uitoefenen op instructie van en, als algemene regel, in aanwezigheid van grenswachters of personeel van de ontvangende lidstaat, die betrokken zijn bij met terugkeer verband houdende taken.

126 Artikel 42, lid 1, van verordening 2016/1624 kan echter niet aldus worden uitgelegd dat de aansprakelijkheid van de ontvangende lidstaat elke aansprakelijkheid van Frontex in verband met mogelijke schendingen van de grondrechten tijdens een terugkeeroperatie absoluut uitsluit.

127 Krachtens artikel 60, lid 3, van deze verordening rust op Frontex immers de niet-contractuele aansprakelijkheid voor alle door zijn afdelingen of door zijn personeel bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade, overeenkomstig dezelfde beginselen als die welke gelden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. Bijgevolg kan de mogelijkheid van een samenloop van aansprakelijkheden niet a priori worden uitgesloten.

128 In omstandigheden zoals die in de onderhavige zaak kan de aansprakelijkheid van Frontex alleen worden uitgesloten indien wordt aangetoond dat de aangevoerde onregelmatigheden noodzakelijkerwijs losstaan van enig verwijtbaar handelen of verwijtbare nalatigheid van de afdelingen of het personeel van Frontex, of dat de aangevoerde tekortkomingen van dit agentschap hoe dan ook geen verband houden met de gestelde schade.

129 Dat is in casu niet het geval.

130 Zoals blijkt uit de punten 96 tot en met 102 van dit arrest, legt verordening 2016/1624 Frontex verplichtingen op om met name de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen in het kader van de door dit agentschap gecoördineerde terugkeeroperaties, welke verplichtingen voortvloeien uit de algemene verplichting van de Europese grens- en kustwacht, waarvan Frontex deel uitmaakt, om de bescherming van de grondrechten te waarborgen bij de uitvoering van zijn taken krachtens deze verordening, en uit de verplichting voor Frontex om op doeltreffende wijze toe te zien op de eerbiediging van de grondrechten bij al zijn activiteiten. Al deze verplichtingen moeten met name worden uitgevoerd door middel van het in artikel 16 van genoemde verordening bedoelde operationele plan, dat Frontex voor elke gezamenlijke terugkeeroperatie moet opstellen en dat bindend is voor alle bij deze operatie betrokken partijen, waarbij artikel 21, leden 1 en 3, van die verordening bepaalt dat de ontvangende lidstaat zich aan dit plan moet houden bij het geven van instructies aan de teams van de Europees grens- en kustwacht wanneer deze worden ingezet, en dit onder toezicht van de coördinerend functionaris van Frontex.

131 Bovendien kan Frontex overeenkomstig artikel 21, lid 2, van verordening 2016/1624 via deze functionaris aan de ontvangende lidstaat zijn mening verschaffen over de door deze lidstaat gegeven instructies. Verder kan Frontex op grond van artikel 20, lid 1, van deze verordening bij gezamenlijke terugkeeroperaties ook deskundigen uit zijn eigen personeelsbestand inzetten naast de coördinerend functionarissen.

132 Uit deze overwegingen blijkt dat krachtens verordening 2016/1624 op Frontex een reeks verplichtingen rust om de eerbiediging van de grondrechten in het kader van gezamenlijke terugkeeroperaties te waarborgen. Bijgevolg kan niet a priori worden uitgesloten dat een schending van deze verplichtingen door de afdelingen of het personeel van dit agentschap in het kader van een bepaalde operatie heeft bijgedragen tot schendingen van de grondrechten van verwijderde personen tijdens een terugvlucht. In dit verband is het niet van belang dat overeenkomstig artikel 8, lid 6, van richtlijn 2008/115, en zoals herhaald in artikel 29, lid 4, van verordening 2016/1624, het toezicht op verplichte terugkeer onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. Krachtens artikel 28, lid 1, van deze verordening moeten de door Frontex verleende bijstand en de door Frontex verzorgde coördinatie of organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties in overeenstemming zijn met deze richtlijn, en krachtens deze verordening rusten op Frontex toezichtsverplichtingen in aanvulling op die van de lidstaten.

133 Aangezien Frontex-functionarissen zelf aan dergelijke operaties deelnemen of kunnen deelnemen, hetzij als coördinerend functionaris, hetzij als deskundige die in het kader van deze operaties wordt ingezet, kan evenmin a priori worden uitgesloten dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen verwijtbare handelingen of nalatigheden van deze functionarissen en het optreden van dergelijke schendingen van de grondrechten.

134 Uit al het voorgaande volgt dat het tweede onderdeel van het tweede middel gegrond is.

D. Derde middel

135 Het derde middel, dat in wezen betrekking heeft op de punten 67 tot en met 71 van het bestreden arrest, bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de beoordeling door het Gerecht dat er geen rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de gestelde materiële en immateriële schade met betrekking tot de tijdelijke vestiging van rekwiranten in Turkije en hun vlucht naar Irak, en vervolgens hun vestiging in dat laatste land, enerzijds, en het aan Frontex verweten gedrag, anderzijds. Het tweede onderdeel betreft de soortgelijke beoordeling door het Gerecht betreffende de door rekwiranten gestelde materiële schade met betrekking tot de kosten van rechtsbijstand in verband met de klachten die zij bij dit agentschap hebben ingediend.

1. Eerste onderdeel van het derde middel

a) Argumenten van partijen

136 In het eerste onderdeel van het derde middel, dat vier grieven omvat, stellen rekwiranten dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door in de punten 67 tot en met 69 van het bestreden arrest te oordelen dat de materiële en immateriële schade met betrekking tot hun tijdelijke vestiging in Turkije en hun vlucht naar Irak het gevolg was van hun eigen keuzen, en niet van het aan Frontex verweten gedrag, zodat rekwiranten in dit verband geen voldoende rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de gestelde schade en het aan Frontex verweten gedrag hadden aangetoond.

137 Ten eerste betogen rekwiranten dat het Gerecht de rechtspraak van het Hof betreffende het oorzakelijk verband in het geval van nalatig gedrag of eigen keuze van de benadeelde persoon onjuist heeft toegepast. De bijdrage van deze benadeelde persoon aan het ontstaan van de schade kan immers alleen leiden tot een beperking van de door de Unie te betalen schadevergoeding, en kan dus niet worden beschouwd als een verbreking van het oorzakelijk verband.

138 Ten tweede heeft het Gerecht in wezen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door geen rekening te houden met de kwetsbare positie van rekwiranten als asielzoekers, zoals vereist door artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 4 van het Handvest, terwijl uit deze kwetsbare positie voortvloeide dat zij geen echte keuzevrijheid hadden met betrekking tot hun beslissing om naar Irak te vluchten.

139 Ten derde stellen rekwiranten dat het Gerecht bij zijn beoordeling dat zij een keuze hadden, tot verschillende feitelijk onjuiste vaststellingen en beoordelingen is overgegaan.

140 Ten vierde en ten slotte herhalen zij de grief betreffende het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek, zoals geformuleerd in het eerste middel van de hogere voorziening en vermeld in de punten 71 en 72 van dit arrest.

141 Frontex betoogt om te beginnen in wezen dat de argumentatie die rekwiranten met name in het eerste onderdeel van het derde middel hebben ontwikkeld, niet-ontvankelijk is, aangezien deze verschillende beweringen bevat waarmee laatstgenoemden feitelijke vaststellingen van het Gerecht in twijfel trachten te trekken door te stellen dat de betrokken schade niet het gevolg is van hun eigen keuzen.

142 Vervolgens is de grief inzake het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid eveneens niet-ontvankelijk wegens de nieuwheid ervan.

143 Ten slotte betwist Frontex hoe dan ook de gegrondheid van het eerste onderdeel van het derde middel waarbij het aanvoert dat rekwiranten zich beroepen op rechtspraak die in de onderhavige zaak niet relevant is, aangezien zij betrekking heeft op situaties waarin zowel de Unie als de partij die schade heeft geleden, heeft bijgedragen tot het ontstaan van de schade, terwijl het Gerecht in het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de betrokken schade uitsluitend door de keuzen van rekwiranten was veroorzaakt.

b) Beoordeling door het Hof

144 Wat in de eerste plaats de ontvankelijkheid van de derde grief van het eerste onderdeel van het derde middel betreft, volgt uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut dat het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de feiten vast te stellen, behoudens het geval waarin de feitelijke onjuistheid van zijn vaststellingen blijkt uit de aan het Gerecht overgelegde processtukken, en om die feiten te beoordelen. Bijgevolg levert de beoordeling van de feiten – behoudens het geval van onjuiste opvatting van de aan het Gerecht overgelegde bewijselementen – geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof (arrest van 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punten 103 en 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

145 Met deze grief betwisten rekwiranten de beoordelingen door het Gerecht met betrekking tot de niet-naleving van de instructies op de tijdelijke reisvergunning die de Turkse autoriteiten hun hadden afgegeven en hun vrees om door deze autoriteiten vanwege deze niet-naleving naar Syrië

te worden uitgewezen. Hiermee trachten zij bepaalde feitelijke vaststellingen in het bestreden arrest in twijfel te trekken, zonder zich te beroepen op een onjuiste opvatting. De derde grief is derhalve niet-ontvankelijk.

146 Verder is ook de vierde grief, die is ontleend aan het bestaan van een hoofdelijke aansprakelijkheid van Frontex en de Helleense Republiek, niet-ontvankelijk om de in de punten 83 tot en met 87 van dit arrest uiteengezette redenen.

147 Wat in de tweede plaats de grond van de eerste twee grieven van het eerste onderdeel van het derde middel betreft, moet worden opgemerkt dat het Gerecht in de punten 67 en 68 van het bestreden arrest, na te hebben benadrukt dat de gestelde schade rechtstreeks uit het verweten gedrag moest voortvloeien, heeft geoordeeld dat de schade met betrekking tot de tijdelijke vestiging van rekwiranten in Turkije en hun vlucht naar Irak het gevolg was van hun eigen keuzen. Ter ondersteuning van deze beoordeling heeft het Gerecht vastgesteld dat de vestiging van rekwiranten in Saruj voortvloeide uit hun keuze om zich niet te houden aan de instructies van de Turkse autoriteiten, en dat hun vlucht naar Irak het gevolg was van hun vrees om door deze autoriteiten naar Syrië te worden teruggestuurd wegens het niet opvolgen van deze instructies.

148 Er zij op gewezen dat volgens de in punt 60 van dit arrest vermelde vaste rechtspraak van het Hof het ontstaan van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie veronderstelt dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen het verweten gedrag en de gestelde schade.

149 In dit verband heeft het Hof reeds gepreciseerd dat noch artikel 340, tweede alinea, VWEU, noch de gemeenschappelijke beginselen van de rechtsstelsels van de lidstaten, waarnaar dit artikel verwijst, de verplichting kunnen rechtvaardigen om alle nadelige gevolgen van een onrechtmatige handeling, hoe verwijderd ook, te vergoeden (zie in die zin arrest van 4 oktober 1979, Dumortier e.a./Raad, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 en 45/79, EU:C:1979:223, punt 21).

150 Het rechtstreekse karakter van het oorzakelijk verband mag niet restrictief worden opgevat, maar in die zin dat de schade een voldoende rechtstreeks gevolg moet zijn van het onrechtmatige gedrag van de instellingen (zie in die zin arresten van 4 oktober 1979, Dumortier e.a./Raad, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 en 45/79, EU:C:1979:223, punt 21, en 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 61). De voorwaarde inzake het oorzakelijk verband tussen het verweten gedrag en de gestelde schade heeft betrekking op het bestaan van een voldoende rechtstreeks oorzakelijk verband, in die zin dat het verweten gedrag de doorslaggevende oorzaak van de gestelde schade moet zijn (arresten van 13 december 2018, Europese Unie/Gascogne Sack Deutschland en Gascogne, C-138/17 P en C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punt 22, en 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie, C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 32).

151 Bovendien kan dit oorzakelijk verband worden verbroken, met name door een handeling van de benadeelde persoon die tussen het verweten gedrag en de gestelde schade komt te staan, wanneer deze handeling de doorslaggevende oorzaak van deze schade vormt (zie in die zin arrest van 18 maart 2010, Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punt 61).

152 Een dergelijke handeling kan onder meer bestaan in een beslissing van de benadeelde persoon, mits hij echter deze beslissing niet hoefde te nemen (zie in die zin arresten van 16 juli 2009, Commissie/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, punt 205, en 13 december 2018, Europese Unie/Gascogne Sack Deutschland en Gascogne, C-138/17 P en C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punt 31).

153 Uit de in de punten 148 tot en met 152 van dit arrest aangehaalde rechtspraak volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 67 van het bestreden arrest te oordelen dat het feit dat het verweten gedrag een noodzakelijke voorwaarde was voor het ontstaan van schade, in die zin dat deze schade zich zonder dit gedrag niet zou hebben voorgedaan, niet volstond om een oorzakelijk verband vast te stellen, en door in de onderhavige zaak de mogelijkheid te onderzoeken dat het oorzakelijk verband tussen het aan Frontex verweten gedrag en de betrokken schade door bepaalde handelingen van rekwiranten was verbroken.

154 Een dergelijk onderzoek moet echter noodzakelijkerwijs in concreto worden uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante omstandigheden die de situatie van de benadeelde persoon kenmerken.

155 Van marktdeelnemers die vertrouwd zijn met het beheer van de risico's die hun gebruikelijke activiteiten met zich brengen, kan worden verwacht dat zij volledig rationele beslissingen nemen (zie in die zin arresten van 16 juli 2009, Commissie/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, punten 200-206, en 13 december 2018, Europese Unie/Gascogne Sack Deutschland en Gascogne, C-138/17 P en C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punten 23-31), maar een dergelijk gedrag kan niet tot algemeen criterium worden verheven, met name wanneer het om natuurlijke personen gaat.

156 Dit geldt in het bijzonder voor familieleden die hun land van herkomst zijn ontvlucht op zoek naar internationale bescherming en die met uitzonderlijke omstandigheden en onvoorspelbare risico's worden geconfronteerd. Asielzoekers kunnen immers bijzonder kwetsbaar zijn vanwege hun migratietraject en de traumatische ervaringen die zij tijdens dit traject mogelijk hebben opgedaan (EHRM, 18 november 2021, M.H. e.a. tegen Kroatië, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 207), en deze kwetsbaarheid kan hun beoordelingsvermogen beïnvloeden.

157 In een dergelijke uitzonderlijke situatie kan het oorzakelijk verband tussen het verweten gedrag en de gestelde schade dus blijven bestaan ondanks een beslissing van de benadeelde partij die tussen dit gedrag en deze schade is komen te staan, wanneer deze beslissing, hoewel zij niet de enige mogelijke reactie was, als een redelijke reactie kan worden beschouwd, rekening houdend met alle kenmerkende omstandigheden van deze situatie.

158 Deze conclusie geldt des te meer in een situatie waarin asielzoekers zijn overgebracht naar een land waar een concreet risico bestaat op schending van het beginsel van non-refoulement.

159 In dit verband moet worden opgemerkt dat rekwiranten voor het Gerecht hebben aangevoerd dat hun beslissing om zich naar Erbil te begeven was ingegeven door de vrees om door de Turkse autoriteiten naar Syrië te worden teruggestuurd, omdat zij hadden begrepen dat volgens de Turkse wet en praktijk Syrische onderdanen die internationale bescherming zoeken, in strijd met het beginsel van non-refoulement naar Syrië worden teruggestuurd, hetgeen zij hebben getracht aan te tonen aan de hand van een in hun verzoekschrift voor het Gerecht aangehaalde deskundigenverklaring, die uitsluitend door het Gerecht moet worden beoordeeld.

160 Vastgesteld moet worden dat het Gerecht in het bestreden arrest de beslissingen die rekwiranten hebben genomen nadat zij naar Turkije waren uitgewezen, heeft gekwalificeerd als hun „eigen keuze", zonder een concreet onderzoek te hebben verricht naar de context waarin deze keuze is gemaakt, met name hun gezinssituatie, hun kwetsbare positie en een eventueel risico van uitzetting naar Syrië, teneinde te bepalen of, gelet op deze context, deze beslissingen als redelijk konden worden beschouwd.

161 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 69 van het bestreden arrest te oordelen dat de betrokken schade niet kon worden beschouwd als een rechtstreeks gevolg van het aan Frontex verweten gedrag vanwege de keuzen die rekwiranten na de litigieuze terugkeeroperatie hebben gemaakt, zonder in concreto de redelijkheid van deze keuzen te hebben beoordeeld in het licht van alle kenmerkende omstandigheden van de context waarin deze waren gemaakt.

162 Bijgevolg is het eerste onderdeel van het derde middel gegrond wat de tweede grief betreft en moet het voor het overige niet-ontvankelijk of ongegrond worden verklaard.

2. Tweede onderdeel van het derde middel

a) Argumenten van partijen

163 In het tweede onderdeel van het derde middel stellen rekwiranten dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 70 van het bestreden arrest te oordelen dat het hun eigen keuze was om zich voor de bij Frontex ingediende klachten door advocaten te laten bijstaan, zodat er geen oorzakelijk verband bestond tussen het aan Frontex verweten gedrag en de kosten van deze bijstand. In de omstandigheden van het geval was deze bijstand immers noodzakelijk, aangezien rekwiranten geen burgers van de Unie waren, in geen van de officiële talen van de Unie konden communiceren en zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevonden.

164 Rekwiranten voegen hieraan toe dat het Gerecht had moeten oordelen dat deze kosten van rechtsbijstand, althans voor een groot deel, waren veroorzaakt door de onzorgvuldige behandeling van hun klachten door Frontex, vanwege de traagheid van de behandeling ervan en de ondoeltreffendheid van het klachtenmechanisme, in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur en hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte, alsmede met artikel 72 van verordening 2016/1624.

165 Frontex is van mening dat dit onderdeel niet-ontvankelijk is, aangezien de vraag of juridische vertegenwoordiging in het kader van bij Frontex ingediende klachten al dan niet noodzakelijk was, een feitelijke beoordeling vereist die niet kan worden onderzocht in het kader van een hogere voorziening.

b) Beoordeling door het Hof

166 In het tweede onderdeel van het derde middel verwijten rekwiranten het Gerecht in wezen dat het een beoordelingsfout heeft gemaakt aangaande hun nood om zich te laten bijstaan door advocaten voor de klachten die zij bij Frontex hadden ingediend in het kader van het klachtenmechanisme van artikel 72 van verordening 2016/1624, en dus aangaande het oorzakelijk verband tussen het

aan Frontex verweten gedrag met betrekking tot de gestelde schendingen van hun grondrechten die aan dit agentschap zijn toe te rekenen, en de schade in verband met de kosten van deze bijstand.

167 In punt 70 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat wanneer vertegenwoordiging door een advocaat of een raadsman in het kader van een precontentieuze procedure niet verplicht is, er geen sprake is van een oorzakelijk verband tussen de gestelde schade, namelijk de kosten voor deze vertegenwoordiging, en de eventueel laakbare gedraging van de instelling of de instantie. Aangezien het beroep doen op een advocaat in dit kader een eigen keuze van de betrokkene is, kan dit niet aan de betrokken instelling of het betrokken orgaan worden toegerekend.

168 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de kosten voor raadpleging van een advocaat, respectievelijk in het stadium van een administratieve klacht of in het kader van een procedure bij de Europese Ombudsman, moeten worden onderscheiden van de verschuldigde honoraria voor de bijstand van een advocaat in de contentieuze procedure (arresten van 9 maart 1978, Herpels/Commissie, 54/77, EU:C:1978:45, punt 45, en 28 juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-331/05 P, EU:C:2007:390, punt 25).

169 Het Hof heeft in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de in het vorige punt genoemde arresten weliswaar geoordeeld dat de bijstand van een advocaat voortvloeide uit de eigen keuze (arrest van 9 maart 1978, Herpels/Commissie, 54/77, EU:C:1978:45, punt 48) of de vrije keuze van de betrokkenen (arrest van 28 juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-331/05 P, EU:C:2007:390, punt 27), maar het deed die vaststelling in het licht van de kenmerken van elk van deze procedures en niet op basis van een principiële opvatting van administratieve klachten of alternatieve methoden voor de beslechting van geschillen.

170 In de onderhavige zaak moet ten eerste worden vastgesteld dat het klachtenmechanisme van artikel 72 van verordening 2016/1624 geen recht van de burgers van de Europese Unie betreft om gevallen van slecht beheer te verhelpen in het algemeen belang. Volgens artikel 72, leden 2 en 3, van deze verordening is dit klachtenmechanisme juist uitsluitend toegankelijk voor personen die rechtstreeks zijn getroffen door handelingen van het personeel dat onder meer deelneemt aan een terugkeeroperatie, en die van mening zijn dat hun grondrechten door deze handelingen concreet zijn geschonden.

171 Ten tweede oefent de grondrechtenfunctionaris zijn taken weliswaar onafhankelijk uit, maar hij doet dit binnen het kader van de organisatie van Frontex. Bovendien wordt hij ingeschakeld door een persoon die zich, zoals aangegeven in punt 156 van dit arrest, in een bijzonder kwetsbare situatie bevindt, en dit, in omstandigheden zoals die van het onderhavige geval, om een concrete schending van een grondrecht aan te klagen die is veroorzaakt door het optreden van het personeel van Frontex zelf.

172 Ten derde garandeert het in artikel 72 van verordening 2016/1624 ingestelde klachtenmechanisme niet dat de klager op een bepaald ogenblik aanspraak zal kunnen maken op de waarborgen die verbonden zijn aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, waaronder het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen, zoals gewaarborgd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest. Anders dan de administratieve klachtenprocedure die aan de orde was in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van

9 maart 1978, Herpels/Commissie (54/77, EU:C:1978:45), is het klachtenmechanisme, zoals blijkt uit overweging 50 van deze verordening, geen voorwaarde om beroep in rechte te kunnen instellen.

173 Uit de overwegingen in de punten 167 tot en met 172 van dit arrest volgt dat het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat wanneer vertegenwoordiging door een advocaat of een raadsman in het kader van een precontentieuze procedure niet verplicht is, er in beginsel geen sprake is van een oorzakelijk verband tussen de kosten van een dergelijke vertegenwoordiging en het eventueel laakbare gedrag van de betrokken instelling of instantie.

174 Derhalve is het tweede onderdeel van het derde middel gegrond.

E. Vierde middel

1. Argumenten van partijen

175 Met het vierde middel, dat betrekking heeft op de punten 44 tot en met 46 van het bestreden arrest, stellen rekwiranten in wezen dat het Gerecht, door bepaalde stukken die zij in eerste aanleg hadden overgelegd, namelijk de bijlagen C.1 en C.3 tot en met C.6 bij de repliek en stuk E.1, niet-ontvankelijk te verklaren, artikel 85, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering en het beginsel van hoor en wederhoor heeft geschonden.

176 Zij voeren aan dat artikel 85, lid 2, van dat Reglement geen betrekking heeft op nieuw bewijsmateriaal en nadere bewijsaanbiedingen wanneer zij worden ingediend in antwoord op argumenten die door de tegenpartij in haar verweerschrift naar voren zijn gebracht. Dit geldt a fortiori wanneer het gaat om een openbaar toegankelijk document waarop rekwiranten hun argumenten hebben gebaseerd en waarvan de bewijskracht door Frontex in zijn verweerschrift in twijfel is getrokken. Het Gerecht had dus moeten oordelen dat de bijlagen C.1 en C.4 tot en met C.6 bij de repliek „tegenbewijs” vormden en dat bijlage C.3 bij de repliek een „nadere bewijsaanbieding” was. Wat stuk E.1 betreft, dat weliswaar na sluiting van de schriftelijke fase van de procedure was ingediend, had het Gerecht moeten vaststellen dat de overlegging ervan geen afbreuk kon doen aan de rechten van verdediging van Frontex, aangezien het een document betrof dat van dit agentschap uitging.

177 Frontex stelt, ten eerste, dat het vierde middel ondoeltreffend is, aangezien rekwiranten in het kader daarvan aangeven dat het feit dat de betrokken stukken wel of niet aan het dossier van de procedure bij het Gerecht zijn toegevoegd, geen invloed heeft gehad op de uitkomst van hun vordering tot schadevergoeding.

178 Ten tweede is Frontex van mening dat deze stukken geen tegenbewijs vormden en wijst zij erop dat het Gerecht heeft vastgesteld dat rekwiranten de overlegging van genoemde stukken in de fase van de memorie van antwoord niet hadden gemotiveerd.

2. Beoordeling door het Hof

179 Wat in de eerste plaats de gestelde ondoeltreffendheid van het vierde middel betreft, moet worden vastgesteld dat het standpunt van rekwiranten dat de betrokken stukken niet doorslaggevend waren voor de uitkomst van hun vordering tot schadevergoeding, geen invloed heeft op hun recht om deze stukken bij het Gerecht in te dienen, mits zij ontvankelijk zijn. Dit recht is immers niet gekoppeld aan de objectieve noodzaak ervan voor de behandeling van de zaak, daar elke partij vrij is om te beoordelen of de stukken die zij wil indienen nuttig zijn om haar standpunt te onderbouwen of het Gerecht te informeren. Anders dan Frontex stelt, is dit middel derhalve niet ondoeltreffend.

180 Wat in de tweede plaats de gegrondheid van dit middel betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 76, onder f), en artikel 85, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepalen dat de partijen hun bewijsstukken moeten overleggen of hun bewijsaanbiedingen moeten formuleren in de fase van de eerste uitwisseling van memories, te weten de fase van het verzoekschrift en het verweerschrift. Het betreft een vervalregel (zie in die zin arresten van 16 september 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, punt 41, en 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punt 43).

181 Deze bepalingen houden rekening met het beginsel van hoor en wederhoor, het beginsel van procedurele gelijkheid en het recht op een eerlijk proces. Zij schrijven immers voor dat de andere partijen moeten worden geïnformeerd over het bewijsmateriaal dat ter ondersteuning van de verdedigde stellingen wordt aangedragen, en beogen hen in staat te stellen een nuttige verdediging of repliek voor te bereiden, overeenkomstig genoemde beginselen en genoemd recht. Het vereiste van overlegging van het bewijs en de bewijsaanbiedingen in de eerste fase van de procedure wordt eveneens gerechtvaardigd door het streven naar een goede rechtsbedeling, doordat de zaak daardoor snel in staat van wijzen wordt gebracht en binnen een redelijke termijn kan worden beslecht (zie in die zin arresten van 14 april 2005, Gaki-Kakouri/Hof van Justitie, C-243/04 P, EU:C:2005:238, punt 30, en 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punt 41).

182 In afwijking van het in artikel 76, onder f), en artikel 85, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht neergelegde beginsel, staat artikel 85, lid 2, de partijen echter toe om bij de tweede uitwisseling van memories bewijzen of bewijsaanbiedingen in te dienen, mits de vertraging bij de indiening van deze bewijzen of bewijsaanbiedingen gerechtvaardigd is.

183 Lid 2 van dat artikel geeft zo uitdrukking aan de eis van een eerlijke procedure en, meer in het bijzonder, aan die van de bescherming van de rechten van de verdediging van de partij die in deze fase bepaalde bewijzen of bewijsaanbiedingen wil indienen. Dit laatste kan met name kan worden gerechtvaardigd door het feit dat deze partij niet eerder over het betrokken bewijs kon beschikken of door de noodzaak om het dossier aan te vullen in geval van te late overlegging van stukken door de tegenpartij, teneinde ervoor te zorgen dat het beginsel van hoor en wederhoor wordt geëerbiedigd (zie in die zin arresten van 14 april 2005, Gaki-Kakouri/Hof van Justitie, C-243/04 P, EU:C:2005:238, punt 33, en 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punten 42 en 43).

184 Aangezien de vertraging bij het overleggen van bewijzen of bewijsaanbiedingen moet worden gerechtvaardigd, is het Gerecht bevoegd om na te gaan of de reden voor deze vertraging gegrond is en, afhankelijk van het geval, om de inhoud van deze bewijzen of bewijsaanbiedingen te beoordelen en deze laatste eventueel buiten beschouwing te laten indien de te late overlegging

ervan niet rechtens genoegzaam gerechtvaardigd of gegrond is (zie in die zin arresten van 16 september 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, punt 33, en 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punt 43).

185 Bij wege van uitzondering op zowel het in artikel 76, onder f), en artikel 85, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht neergelegde beginsel als de afwijking zoals omschreven in artikel 85, lid 2, staat artikel 85, lid 3, de partijen toe om in een later stadium nog bewijzen of bewijsaanbiedingen in te dienen, namelijk voordat de mondelinge behandeling is gesloten of voordat het Gerecht beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, steeds op voorwaarde dat de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd. De overwegingen in de punten 183 en 184 van dit arrest gelden a fortiori voor de in dit latere stadium overgelegde bewijzen en gedane bewijsaanbiedingen, aangezien de toelating van deze laatste veronderstelt dat wordt aangetoond dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden (zie in die zin arresten van 14 april 2005, Gaki-Kakouri/Hof van Justitie, C-243/04 P, EU:C:2005:238, punt 33, en 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punt 44).

186 Uit al het voorgaande volgt dat juist door de toepassing van de in artikel 85 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht geformuleerde regels wordt gewaarborgd dat het beginsel van hoor en wederhoor, het beginsel van procedurele gelijkheid en het recht op een eerlijk proces worden geëerbiedigd (zie in die zin arrest van 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punt 45).

187 In de onderhavige zaak blijkt, wat de bijlagen C.1 en C.3 tot en met C.6 bij de repliek betreft, uit punt 42 van het bestreden arrest dat deze bijlagen bestonden uit openbare documenten die dateerden van vóór de indiening van het verzoekschrift, met uitzondering van een vertaling van een niet-gedateerde verklaring van een van de rekwiranten en een „deskundigenadvies", dat in feite een juridisch advies was dat uitdrukkelijk in het kader van de voor het Gerecht aanhangige zaak was opgesteld.

188 In punt 45 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de niet-ontvankelijkheid van deze bijlagen gemotiveerd door in wezen te oordelen dat de ontdekking van de vermeende relevantie van documenten tijdens de procedure geen geldige reden is om de te late overlegging ervan te rechtvaardigen, aangezien deze documenten bedoeld zijn om de in het verzoekschrift aangevoerde feiten te staven en de meeste ervan dateren van vóór dit verzoekschrift.

189 Daarmee heeft het Gerecht artikel 85, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering correct toegepast. Wanneer de te late indiening van een stuk op grond van deze bepaling wordt gemotiveerd door de overlegging van een bewijselement of een verklaring door een tegenpartij, houdt de rechtvaardiging van deze vertraging, die krachtens genoemde bepaling vereist is om voor de daarin vastgelegde afwijking in aanmerking te komen, in dat de partij die het stuk indient met voldoende nauwkeurigheid aangeeft welk bewijselement of welke verklaring van een tegenpartij de te late indiening van dit stuk noodzakelijk maakt, zodat het Gerecht deze rechtvaardiging kan toetsen, zoals het verplicht is te doen.

190 In casu blijkt uit punt 41 van het bestreden arrest dat rekwiranten, om de te late indiening van de betrokken bijlagen te rechtvaardigen, ter terechtzitting hadden aangevoerd dat de relevantie van deze bijlagen hun pas duidelijk was geworden nadat zij kennis hadden genomen van de

argumenten van Frontex in het verweerschrift. Uit het onderzoek van de repliek van rekwiranten in eerste aanleg blijkt echter dat zij geen nadere bijzonderheden hebben verstrekt over de verklaringen van Frontex die de indiening van deze stukken zouden hebben gerechtvaardigd.

191 Gelet op de in de punten 180 tot en met 186 van het onderhavige arrest geformuleerde overwegingen en aldaar vermelde rechtspraak heeft het Gerecht derhalve noch het beginsel van hoor en wederhoor, noch de rechten van verdediging van rekwiranten geschonden door de bijlagen C.1 en C.3 tot en met C.6 bij hun repliek buiten beschouwing te laten op grond dat de vertraging bij de overlegging daarvan niet rechtens genoegzaam gerechtvaardigd was.

192 Wat daarnaast stuk E.1 betreft, dat twee dagen voor de terechtzitting voor het Gerecht is overgelegd, blijkt uit de punten 47 en 50 van het bestreden arrest dat dit stuk een document was dat Frontex aan rekwiranten had toegezonden voordat zij hun beroep hadden ingesteld, waarbij zij hebben verklaard dat zij dit stuk in de fase van het verzoekschrift niet hadden overgelegd uit onoplettendheid, hetgeen het Gerecht niet als een geldige reden voor de te late overlegging ervan heeft beschouwd.

193 Zoals volgt uit de in punt 185 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, voldoet een dergelijke reden niet aan de eisen van een motivering die de indiening van een stuk op grond van artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht rechtvaardigt. Het Gerecht heeft deze bepaling dan ook correct toegepast door stuk E.1 buiten beschouwing te laten.

194 Het argument van rekwiranten dat de indiening van dit stuk geen afbreuk deed aan de rechten van verdediging van Frontex, aangezien het betreffende stuk van dit agentschap uitging, is in dit verband niet relevant.

195 Uit artikel 85 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kan niet worden afgeleid dat het Gerecht in beginsel gehouden is om te laat overgelegde stukken te aanvaarden, tenzij het vaststelt dat de afwijzing daarvan noodzakelijk is om de eerbiediging van bepaalde algemene rechten of beginselen, met name de rechten van verdediging van de tegenpartij, te waarborgen (zie in die zin arrest van 23 november 2023, Ryanair en Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punt 46), aangezien lid 1 van dit artikel een uitsluitingsregel vaststelt die is gebaseerd op het omgekeerde beginsel, namelijk dat stukken moeten worden overgelegd in de fase van de eerste uitwisseling van stukken. Verder beoogt artikel 85, lid 1, van dit Reglement voor de procesvoering, zoals blijkt uit punt 181 van dit arrest, niet alleen de tegenpartij in staat te stellen een nuttige verdediging of repliek voor te bereiden, maar streeft het ook het doel van een goede rechtsbedeling na.

196 Uit al deze overwegingen volgt dat het vierde middel ongegrond moet worden verklaard.

197 Gelet op de gegrondheid van de eerste grief van het eerste onderdeel van het eerste middel, het tweede onderdeel van het tweede middel, de tweede grief van het eerste onderdeel van het derde middel en het tweede onderdeel van het derde middel, moet het bestreden arrest worden vernietigd voor zover het Gerecht het beroep tot schadevergoeding van rekwiranten heeft verworpen wegens het ontbreken van een voldoende rechtstreeks oorzakelijk verband tussen het

aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade, met uitzondering van de schade met betrekking tot de kosten die rekwiranten hebben gemaakt om naar Griekenland te reizen, op grond dat, in wezen:

– ten eerste, verordening 2016/1624, in het kader van de taken van de Europese grens- en kustwacht, aan Frontex geen enkele verplichting oplegt met betrekking tot de terugkeerbesluiten die moeten zijn vastgesteld ten aanzien van personen die in een gezamenlijke terugkeeroperatie zijn opgenomen;

– ten tweede, in hetzelfde kader, eventuele schendingen van de grondrechten tijdens een terugvlucht uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de ontvangende lidstaat vallen, met uitsluiting van elke verantwoordelijkheid van Frontex;

– ten derde, de eigen keuzen van rekwiranten met betrekking tot hun tijdelijke vestiging in Turkije, hun vlucht naar Irak en hun vestiging in dat land, elk voldoende rechtstreeks oorzakelijk verband tussen het aan Frontex verweten gedrag en de gestelde schade hadden verbroken, zonder dat een concrete beoordeling was gemaakt van de redelijkheid van deze keuzen in het licht van alle kenmerkende omstandigheden van de concrete context waarin zij waren gemaakt, en,

– ten vierde, wanneer vertegenwoordiging door een advocaat of een raadsman in het kader van een precontentieuze procedure niet verplicht is, er in beginsel geen sprake is van een oorzakelijk verband tussen de kosten voor deze vertegenwoordiging en de eventueel laakbare gedraging van de instelling of de instantie.

VI. Bij het Gerecht ingesteld beroep

198 Krachtens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut 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 haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

199 Aangezien het Gerecht zich in de onderhavige zaak over de meeste middelen van rekwiranten niet heeft uitgesproken, is het Hof van oordeel dat het niet in staat is om ten gronde te beslissen.

200 Bijgevolg dient de zaak te worden terugverwezen naar het Gerecht.

VII. Kosten

201 Daar de zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht dient de beslissing omtrent de kosten van deze hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 6 september 2023, WS e.a./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492), wordt vernietigd, behalve voor zover daarin de bijlagen C.1 en C.3 tot en met C.6 bij de repliek en het door WS, WT, WY, WZ, YA en YB ingediende stuk E.1 niet-ontvankelijk worden verklaard en wordt vastgesteld dat er geen oorzakelijk

verband bestaat tussen het aan het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) verweten gedrag en de door WS, WT, WY, WZ, YA en YB gestelde schade met betrekking tot de kosten die zij hebben gemaakt om naar Griekenland te reizen.

2) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.

3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen