ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2025*

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid – Verordening (EU) 2019/1896 – Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie – Europese grens- en kustwacht – Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) – Op Frontex rustende verplichtingen inzake de bescherming van grondrechten – Pushback-praktijken naar een derde land in de Egeïsche Zee – Niet-contractuele aansprakelijkheid van Frontex – Reële en zekere schade – Bewijslast – Effectieve rechterlijke bescherming – Prima-faciebewijs – Verplichting van het Gerecht om de zaak te onderzoeken”

In zaak C-136/24 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 19 februari 2024,

**Alaa Hamoudi**, aanvankelijk vertegenwoordigd door F. Gatta, avvocato, vervolgens door F. Gatta, avvocato, en A. Musco Eklund, professor, bijgestaan door J. De Coninck, deskundige,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

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

verweerder in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer)

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

advocaat-generaal: R. Norkus,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

* Procestaal: Engels.

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

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 april 2025,

het navolgende

## Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt Alaa Hamoudi om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 13 december 2023, Hamoudi/Frontex (T-136/22, EU:T:2023:821; hierna: „bestreden beschikking"), waarbij het beroep is verworpen dat hij had ingesteld krachtens artikel 268 VWEU en dat strekte tot vergoeding van de schade die hij stelde te hebben geleden als gevolg van schendingen van het Unierecht die het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) zou hebben begaan in het kader van uitzettingsmaatregelen die de Griekse autoriteiten jegens hem zouden hebben genomen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Verordening 2019/1896*

2 De overwegingen 2, 3, 24, 81 en 103 van 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 (EU) 2016/1624 (PB 2019, L 295, blz. 1) luiden:

„(2) Het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie werd opgericht bij verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad [van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB 2004, L 349, blz. 1)]. Nadat het op 1 mei 2005 met zijn werkzaamheden is begonnen, heeft het de lidstaten met succes bijgestaan bij de uitvoering van de operationele aspecten van het beheer van de buitengrenzen door middel van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies, risicoanalyses, het uitwisselen van informatie, het onderhouden van de betrekkingen met derde landen en de terugkeer van terugkeerders.

(3) Wat voorheen het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie was, heet nu het Europees Grens- en kustwachtagentschap [...], doorgaans aangeduid als Frontex, en heeft nu een uitgebreider takenpakket, waarbij alle activiteiten en procedures volledig worden voortgezet. Als belangrijkste rol moet [Frontex] een technische en operationele strategie vaststellen als onderdeel van de uitvoering van de cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake het Europees geïntegreerd grensbeheer, toezien op de effectieve werking van het grenstoezicht aan de buitengrenzen, risicoanalyses en kwetsbaarheidsbeoordelingen uitvoeren, intensievere technische en operationele bijstand verlenen aan lidstaten en derde landen door middel van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies, toezien op de praktische uitvoering van maatregelen in een situatie aan de buitengrenzen die dringend

optreden vereist, technische en operationele bijstand verlenen ter ondersteuning van opsporings- en reddingsoperaties voor personen in nood op zee en terugkeeroperaties en terugkeerinterventies organiseren, coördineren en uitvoeren.

[...]

(24) De uitgebreide taken en bevoegdheden van [Frontex] moeten hand in hand gaan met versterkte waarborgen inzake de grondrechten, een sterkere verantwoordingsplicht en aansprakelijkheid, met name met betrekking tot de uitoefening van uitvoerende bevoegdheden door het statutair personeel.

[...]

(81) [Frontex] moet, met volledige eerbiediging van de grondrechten en onverminderd de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten, de lidstaten technische en operationele bijstand verlenen in het terugkeerproces, onder meer bij de identificatie van onderdanen van derde landen en andere activiteiten van de lidstaten voorafgaand aan of in verband met terugkeer. Voorts dient [Frontex] de lidstaten bij te staan bij het verkrijgen van reisdocumenten voor terugkeerders, in samenwerking met de autoriteiten van de desbetreffende derde landen.

[...]

(103) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in de artikelen 2 en 6 VEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie („het Handvest") worden erkend, in het bijzonder de eerbiediging van de menselijke waardigheid, het recht op leven, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, het verbod op mensenhandel, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op bescherming van persoonsgegevens, het recht op toegang tot documenten, het recht op asiel en op bescherming tegen verwijdering en uitzetting, het beginsel van non-refoulement, het beginsel van non-discriminatie, en de rechten van het kind."

3 Artikel 1 („Onderwerp") van deze verordening bepaalt:

„Bij deze verordening wordt een Europese grens- en kustwacht opgericht, teneinde te zorgen voor een Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen, met het oog op een doeltreffend beheer van die grenzen, met volledige eerbiediging van de grondrechten, en op een doeltreffender terugkeerbeleid van de Unie.

Deze verordening heeft ten doel de migratieproblematiek en mogelijke toekomstige uitdagingen en dreigingen aan de buitengrenzen aan te pakken. Zij zorgt voor een hoog niveau van interne veiligheid in de Unie met volledige eerbiediging van de grondrechten en waarborging van het vrije verkeer van personen in de Unie. Zij draagt bij tot het opsporen, voorkomen en bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit aan de buitengrenzen."

4 Artikel 4 („Europese grens- en kustwacht") van die verordening luidt:

„De nationale autoriteiten van de lidstaten die met het grensbeheer zijn belast, inclusief de kustwachten voor zover zij taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren, de nationale autoriteiten

die verantwoordelijk zijn voor terugkeer, en [Frontex] vormen samen de Europese grens- en kustwacht."

5 Artikel 5 („[Frontex]"), leden 3 en 4, van die verordening bepaalt:

„3. Teneinde in samenhangend Europees geïntegreerd grensbeheer te voorzien, vergemakkelijkt [Frontex] de toepassing van de maatregelen van de Unie in verband met het beheer van de buitengrenzen, in het bijzonder [verordening (EU) 2016/399 van het Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1)], en van maatregelen van de Unie in verband met terugkeer, en maakt het deze effectiever.

4. [Frontex] draagt bij aan de continue en uniforme toepassing van het Unierecht, waaronder het acquis van de Unie inzake grondrechten, en met name het [Handvest] aan de buitengrenzen. Deze bijdrage gebeurt onder meer via de uitwisseling van goede praktijken."

6 Artikel 7 („Gedeelde verantwoordelijkheid") van verordening 2019/1896 luidt als volgt:

„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, inclusief de kustwachten voor zover deze grensbewakingsoperaties op zee en andere taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren. De lidstaten behouden de primaire verantwoordelijkheid voor het beheer van hun segmenten van de buitengrenzen.

[...]

4. [Frontex] ondersteunt de toepassing van Uniemaatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen en de uitvoering van terugkeerbesluiten door de acties van de lidstaten te versterken, te beoordelen en te coördineren en door technische en operationele bijstand te verlenen bij de uitvoering van die maatregelen en bij terugkeeraangelegenheden. [Frontex] ondersteunt geen maatregelen en is niet betrokken bij activiteiten in verband met toezicht aan de binnengrenzen. [Frontex] is volledig verantwoordelijk en aansprakelijk voor elk besluit dat het neemt, en voor alle activiteiten waarvoor het krachtens deze verordening alleen verantwoordelijk is.

[...]"

7 Artikel 10 („Taken van [Frontex]") van deze verordening bepaalt:

„1. [Frontex] verricht de volgende taken:

a) het monitort migratiestromen en voert risicoanalyses uit die alle aspecten van het geïntegreerd grensbeheer bestrijken;

b) het monitort de operationele behoeften van de lidstaten in verband met de uitvoering van terugkeer, onder meer door operationele gegevens te verzamelen;

[...]

e) het ziet toe op de eerbiediging van de grondrechten bij al zijn activiteiten aan de buitengrenzen en bij terugkeeroperaties;

[...]

g) het verleent bijstand aan de lidstaten in omstandigheden die extra technische en operationele bijstand aan de buitengrenzen vergen door de coördinatie en organisatie van gezamenlijke operaties, in overweging nemend dat in dit kader soms sprake is van humanitaire noodsituaties en reddingsacties op zee overeenkomstig het Unierecht en het internationaal recht;

[...]"

8 Artikel 36 („Maatregelen van [Frontex] aan de buitengrenzen"), lid 2, van deze verordening bepaalt:

„[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 het permanente korps en van technische uitrusting;

b) organisatie van snelle grensinterventies en inzet van het permanente korps en van technische uitrusting;

[...]

e) in het kader van de in dit lid, onder a), b) en c), bedoelde operaties en overeenkomstig [verordening (EU) nr. 656/2014 van het Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB 2014, L 189, blz. 93)] en het internationale recht, verlening van technische en operationele bijstand aan lidstaten en derde landen ter ondersteuning van opsporings- en reddingsoperaties voor personen die op zee in nood verkeren, welke soms moeten worden ondernomen tijdens grensbewakingsoperaties op zee;

[...]"

9 Artikel 37 („Gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies aan de buitengrenzen") van die verordening bepaalt:

„1. Een lidstaat kan [Frontex] verzoeken gezamenlijke operaties op te zetten voor het aanpakken van toekomstige uitdagingen, waaronder illegale immigratie, huidige of toekomstige dreigingen aan zijn buitengrenzen of grensoverschrijdende criminaliteit, of om uitgebreidere technische of operationele bijstand te verlenen, bij de uitvoering van zijn verplichtingen ten aanzien van toezicht op de buitengrenzen. Als onderdeel van een dergelijk verzoek kan een lidstaat ook de profielen van operationeel personeel aanwijzen dat nodig is voor de gezamenlijke operatie in kwestie, waaronder dat personeel dat uitvoerende bevoegdheden heeft, voor zover van toepassing.

2. Op verzoek van een lidstaat die geconfronteerd wordt met een situatie van specifieke en onevenredig grote uitdagingen, in het bijzonder de toestroom op bepaalde punten aan de buitengrenzen van grote aantallen onderdanen van derde landen die trachten onrechtmatig het grondgebied van die lidstaat binnen te komen, kan [Frontex] voor een beperkte periode een snelle grensinterventie opzetten op het grondgebied van die ontvangende lidstaat.

3. Voor de evaluatie, de goedkeuring en de coördinatie van voorstellen van lidstaten voor gezamenlijke operaties of snelle grensinterventies is de uitvoerend directeur bevoegd. Voorafgaand aan gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies wordt een grondige, betrouwbare en actuele risicoanalyse verricht, zodat [Frontex] de prioriteit van de voorgestelde gezamenlijke operatie of snelle grensinterventie kan vaststellen, rekening houdend met de aan buitengrenssegmenten toegekende impactniveaus overeenkomstig artikel 34 en de beschikbaarheid van middelen.

[...]”

10 Artikel 38 („Operationeel plan voor gezamenlijke operaties”) van verordening 2019/1896 luidt:

„1. Ter voorbereiding van een gezamenlijke operatie stelt de uitvoerend directeur in samenwerking met de ontvangende lidstaat een lijst van vereiste technische uitrusting, personeel en personeelsprofielen op, met inbegrip van dat personeel dat uitvoerende bevoegdheden heeft, indien van toepassing, die overeenkomstig artikel 82, lid 2, toestemming moeten krijgen. [...]

2. De uitvoerend directeur stelt een operationeel plan op voor gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen. De uitvoerend directeur en de ontvangende lidstaat stellen in nauw en tijdig overleg met de deelnemende lidstaten het operationeel plan vast waarin de organisatorische en procedurele aspecten van de gezamenlijke operatie worden opgenomen.

3. Het operationeel plan is bindend voor [Frontex], de ontvangende lidstaat en de deelnemende lidstaten. Het bestrijkt alle aspecten die voor de uitvoering van de gezamenlijke operatie nodig worden geacht, met inbegrip van:

[...]

d) een beschrijving van de taken, met inbegrip van de taken waarvoor uitvoerende bevoegdheden vereist zijn, verantwoordelijkheden, ook in verband met de eerbiediging van de grondrechten en de vereisten inzake gegevensbescherming, en speciale instructies voor de teams, onder meer over de vraag welke databanken in de ontvangende lidstaat mogen worden geraadpleegd en welke dienstwapens, munitie en uitrusting in de ontvangende lidstaat mogen worden gebruikt;

[...]

i) een meldings- en evaluatieregeling met ijkpunten voor het evaluatieverslag, onder meer inzake de bescherming van de grondrechten, en de uiterste datum voor het indienen van het definitieve evaluatieverslag;

[...]

l) algemene instructies over de wijze waarop de bescherming van de grondrechten moet worden gewaarborgd tijdens de operationele activiteiten van [Frontex];

[...]”

11 Artikel 39 („Procedure voor het starten van een snelle grensinterventie”) van deze verordening bepaalt:

„1. Een verzoek van een lidstaat om een snelle grensinterventie te starten, gaat vergezeld van een beschrijving van de situatie, de mogelijke doelen, de te verwachten behoeften en de benodigde personeelsprofielen, met inbegrip van dat personeel dat uitvoeringsbevoegdheden heeft, indien van toepassing. [...]

[...]

5. De uitvoerend directeur neemt uiterlijk twee werkdagen na de datum van ontvangst van het verzoek een beslissing over het verzoek om een snelle grensinterventie te starten. De uitvoerend directeur stelt de betrokken lidstaat en de raad van bestuur gelijktijdig schriftelijk in kennis van zijn beslissing. In deze beslissing worden de voornaamste redenen vermeld waarop zij is gebaseerd.

[...]

8. De uitvoerend directeur en de ontvangende lidstaat stellen samen onmiddellijk of in ieder geval uiterlijk drie werkdagen na de datum van de beslissing, een operationeel plan op als bedoeld in artikel 38, lid 2, en bereiken er overeenstemming over.

[...]”

12 Artikel 44 („Coördinerend functionaris”) van die verordening luidt als volgt:

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

[...]

3. De coördinerend functionaris treedt namens [Frontex] op inzake alle aspecten van de inzet van de teams. De coördinerende functionarissen bevorderen de samenwerking en de coördinatie tussen de ontvangende en de deelnemende lidstaten. De coördinerend functionaris wordt bijgestaan en geadviseerd door ten minste één toezichthouder voor de grondrechten. De coördinerend functionaris heeft met name tot taak:

[...]

b) toe te zien op de correcte uitvoering van het operationeel plan, waaronder, in samenwerking met de toezichthouders voor de grondrechten, met betrekking tot de bescherming van de grondrechten, en daarover aan de uitvoerend directeur verslag uit te brengen;

[...]

d) aan de uitvoerend directeur melding te doen wanneer de instructies van de ontvangende lidstaat aan de teams niet in overeenstemming zijn met het operationeel plan, met name wat de grondrechten betreft, en in voorkomend geval voor te stellen dat de uitvoerend directeur de mogelijkheid overweegt een beslissing overeenkomstig artikel 46 te nemen.

[...]"

13 Artikel 46 („Beslissingen tot schorsing of beëindiging of niet aanvangen van activiteiten"), leden 4 en 5, van die verordening bepaalt:

„4. De uitvoerend directeur beslist, na raadpleging van de grondrechtenfunctionaris en na de betrokken lidstaat op de hoogte te hebben gesteld, tot intrekking van de financiering of tot gehele of gedeeltelijke schorsing of beëindiging van eender welke activiteit van [Frontex] wanneer hij van oordeel is dat er in verband met de betrokken activiteit sprake is van schendingen van de grondrechten of de internationale verplichtingen op het gebied van bescherming, die ernstig zijn of waarschijnlijk zullen voortduren.

5. De uitvoerend directeur beslist, na raadpleging van de grondrechtenfunctionaris, geen activiteit van het Agentschap aan te vangen indien hij van oordeel is dat er reeds vanaf het begin van de activiteit ernstige redenen zijn om deze te schorsen of te beëindigen, omdat deze activiteit zou kunnen leiden tot ernstige schendingen van de grondrechten of van internationale beschermingsverplichtingen. De uitvoerend directeur stelt de betrokken lidstaat op de hoogte van die beslissing."

14 Artikel 48 („Terugkeer"), lid 1, van verordening 2019/1896 bepaalt:

„Zonder in te gaan op de gegrondheid van terugkeerbesluiten, die uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven vallen, heeft [Frontex] wat de terugkeer betreft, met inachtneming van de grondrechten, de algemene beginselen van het recht van de Unie en het internationaal recht, waaronder internationale bescherming, eerbiediging van het beginsel van non-refoulement en kinderrechten de volgende taken:

a) technische en operationele bijstand aan lidstaten verlenen op het gebied van terugkeer, waaronder bij
   i) het verzamelen van informatie die nodig is voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten, de identificatie van onderdanen van derde landen die onderworpen zijn aan terugkeerprocedures en andere activiteiten van de lidstaten die verband houden met de fase voorafgaand aan de terugkeer, de reis zelf en de fase na aankomst en na terugkeer, 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;

   [...]

[...]"

15 Artikel 80 („Bescherming van de grondrechten en een grondrechtenstrategie") van die verordening luidt als volgt:

„1. Overeenkomstig het relevante recht van de Unie waarborgt de Europese grens- en kustwacht bij het uitoefenen van zijn taken op grond van deze verordening de bescherming van de

grondrechten, met name het Handvest en het relevante internationale recht, waaronder 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)], aangevuld bij [het op 31 januari 1967 te New York gesloten Protocol betreffende de status van vluchtelingen], het Verdrag inzake de rechten van het kind [aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989] [*United Nations Treaty Series*, deel 1577, blz. 3, nr. 27531 (1990)], en de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement.

Daartoe stelt [Frontex], met de bijdrage van en onder voorbehoud van goedkeuring door de grondrechtenfunctionaris, een grondrechtenstrategie en een grondrechtenactieplan op, waaronder een doeltreffend mechanisme om erop toe te zien dat bij alle activiteiten van [Frontex] de grondrechten worden geëerbiedigd, voert deze strategie uit en werkt dat plan nader uit.

2. De Europese grens- en kustwacht waarborgt bij het uitoefenen van zijn taken dat geen enkele persoon, in strijd met het beginsel van non-refoulement, wordt gedwongen te ontschepen in, binnen te reizen in, wordt geleid naar of op een andere wijze wordt overgedragen aan of teruggeleid naar de autoriteiten van een land waar hij onder andere een ernstig risico loopt om aan de doodstraf, foltering, vervolging of een andere onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing te worden onderworpen, of waar zijn leven of vrijheid zou worden bedreigd vanwege zijn ras, godsdienst, nationaliteit, seksuele geaardheid, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, of waar hij het risico loopt op uitzetting, verwijdering, uitlevering of terugkeer naar een ander land in strijd met het beginsel van non-refoulement.

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, en komt binnen zijn mandaat tegemoet aan deze behoeften. De Europese grens- en kustwacht besteedt bij al zijn activiteiten bijzondere aandacht aan de kinderrechten en garandeert dat de belangen van kinderen worden geëerbiedigd.

[...]”

16 Artikel 97 („Aansprakelijkheid”), lid 4, van die verordening bepaalt:

„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 diensten of door zijn personeelsleden bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade, ook in verband met het gebruik van uitvoerende bevoegdheden.”

### *Reglement voor de procesvoering van het Gerecht*

17 Artikel 88 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt:

„1. De maatregelen tot organisatie van de procesgang en de maatregelen van instructie worden, ambtshalve dan wel op verzoek van een hoofdpartij, in elke stand van het geding getroffen of gewijzigd.

2. Het verzoek bedoeld in lid 1 bevat een nauwkeurige omschrijving van het voorwerp van de maatregelen waarom wordt verzocht en de rechtvaardigingsgronden ervoor. Wanneer dit verzoek na de eerste memoriewisseling wordt ingediend, zet de partij die het verzoek doet uiteen waarom zij het verzoek niet eerder heeft kunnen indienen.

3. In geval van een verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang of om maatregelen van instructie, biedt de president de andere partijen de gelegenheid om een standpunt ten aanzien daarvan in te nemen."

18 Artikel 89 van dit Reglement bepaalt:

„1. De maatregelen tot organisatie van de procesgang hebben tot doel, het in staat brengen van de zaken, de procedures en de afdoening van de geschillen zo goed mogelijk te laten verlopen.

2. De maatregelen tot organisatie van de procesgang hebben in het bijzonder tot doel:

a) het goede verloop van de schriftelijke en mondelinge behandeling te verzekeren en de bewijsvoering te vergemakkelijken;

b) de punten te bepalen ten aanzien waarvan partijen hun betoog moeten aanvullen, of die instructie behoeven;

c) de strekking van de conclusies en van de middelen en argumenten van partijen te preciseren en hun geschilpunten te verduidelijken;

d) een minnelijke regeling van de geschillen te vergemakkelijken.

3. Maatregelen tot organisatie van de procesgang kunnen met name bestaan in:

a) het stellen van vragen aan partijen;

b) het uitnodigen van partijen om zich schriftelijk of mondeling over bepaalde aspecten van het geschil uit te laten;

c) het vragen van inlichtingen aan partijen of aan de derden bedoeld in artikel 24, tweede alinea, van het [Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie];

d) het aan partijen vragen om overlegging van elk stuk dat op de zaak betrekking heeft;

e) het voor vergaderingen oproepen van partijen.

4. Wanneer een pleitzitting wordt gehouden, verzoekt het Gerecht de partijen zo mogelijk om hun pleidooien op een of meer specifieke punten toe te spitsen."

19 Artikel 90, lid 1, van dit Reglement luidt als volgt:

„Tot de maatregelen tot organisatie van de procesgang wordt besloten door het Gerecht."

20 Artikel 91 van dit Reglement bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde in de artikelen 24 en 25 van het [Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie] bestaan de maatregelen van instructie in:

a) een comparitie van partijen;

b) het aan een partij vragen van inlichtingen of om overlegging van elk stuk dat op de zaak betrekking heeft;

c) het verzoeken om overlegging van documenten waartoe de toegang door een instelling is geweigerd in het kader van een beroep over de wettigheid van die weigering;

d) getuigenbewijs;

e) deskundigenonderzoek;

f) plaatsopneming."

21 Volgens artikel 92, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt deze laatste de maatregelen die het passend acht bij beschikking, waarin de te bewijzen feiten zijn omschreven.

22 Artikel 93 van dit Reglement bepaalt:

„1. De getuigen wier verhoor noodzakelijk wordt geacht, worden opgeroepen krachtens een beschikking als bedoeld in artikel 92, lid 1, die de volgende gegevens bevat:

a) de naam, de hoedanigheid en de woonplaats van de getuigen;

b) de datum en de plaats van het verhoor;

c) de vermelding van de te bewijzen feiten en de getuigen die over elk van deze feiten moeten worden gehoord.

2. De getuigen worden door het Gerecht opgeroepen, in voorkomend geval na storting van het in artikel 100, lid 1, bedoelde voorschot."

23 Artikel 94 van dit Reglement luidt als volgt:

„1. Na de vaststelling van de identiteit van de getuigen houdt de president hun voor, dat zij hun verklaring zullen moeten bevestigen op de in lid 5 en in artikel 97 bepaalde wijze.

2. De getuigen worden door het Gerecht gehoord; de partijen worden daartoe opgeroepen. Nadat de getuigen hun verklaring hebben afgelegd, kan de president hun, op verzoek van partijen dan wel ambtshalve, vragen stellen.

3. Diezelfde bevoegdheid komt toe aan iedere rechter en aan de advocaat-generaal.

4. Onder leiding van de president kunnen aan de getuigen vragen worden gesteld door de vertegenwoordigers van partijen.

5. Behoudens het bepaalde in artikel 97, legt de getuige na zijn verklaring de volgende eed af: ‚Ik zweer de waarheid te hebben gezegd, de volle waarheid en niets dan de waarheid.'

6. Het Gerecht kan de getuige, de hoofdpartijen gehoord, vrijstellen van het afleggen van de eed."

24 Artikel 95 van dit Reglement bepaalt:

„1. De getuigen, mits behoorlijk opgeroepen, zijn gehouden aan de oproeping gevolg te geven en op het verhoor te verschijnen.

2. Wanneer een getuige, hoewel behoorlijk opgeroepen, zonder geldige reden niet voor het Gerecht verschijnt, kan het Gerecht hem een geldboete van ten hoogste 5 000 EUR opleggen en gelasten dat hij op zijn eigen kosten opnieuw zal worden opgeroepen.

3. Dezelfde straf kan worden opgelegd aan een getuige die zonder geldige reden weigert een verklaring of de eed af te leggen."

25 Artikel 106 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt:

„1. Tijdens de mondelinge behandeling omvat de procedure voor het Gerecht een ambtshalve dan wel op verzoek van een hoofdpartij gehouden pleitzitting.

2. In het verzoek van een hoofdpartij om een pleitzitting zijn de redenen vermeld waarom zij wenst te worden gehoord. Dit verzoek moet worden ingediend binnen drie weken te rekenen vanaf de betekening van de sluiting van de schriftelijke behandeling aan de partijen. Deze termijn kan door de president worden verlengd.

3. Indien geen verzoek als bedoeld in lid 2 is gedaan, kan het Gerecht, wanneer het zich voldoende voorgelicht acht door de stukken in het procesdossier, beslissen op het beroep uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling. In dat geval kan het nadien alsnog beslissen de mondelinge behandeling te openen."

26 Artikel 126 van dit Reglement bepaalt:

„Wanneer het Gerecht kennelijk onbevoegd is om kennis te nemen van een beroep, of wanneer dit kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk rechtens ongegrond is, kan het Gerecht te allen tijde, op voorstel van de rechter-rapporteur, beslissen om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten."

## Voorgeschiedenis van het geding

27 De voorgeschiedenis van het geding is als volgt uiteengezet in de punten 2 tot en met 5 en 10 van de bestreden beschikking:

„2 Rekwirant is Syrisch staatsburger. Hij voert aan dat hij op 28 april 2020 met een groep andere personen per boot uit Turkije het Griekse grondgebied, namelijk het eiland Samos, is binnengekomen om asiel aan te vragen. Hij verklaart bovendien dat, na het van boord gaan op dat eiland, de lokale politie hem en de anderen heeft onderschept en dat de Griekse autoriteiten hem diezelfde dag weer de zee op hebben gestuurd, waar een schip van de Turkse kustwacht hem de dag erna aan boord heeft genomen en naar Turks grondgebied heeft overgebracht (hierna: ‚vermeend incident van 28 en 29 april 2020').

3 Rekwirant voert verder aan dat op 29 april 2020, tijdens zijn tijd op zee, een particulier surveillancevliegtuig, naar verluidt uitgerust met een camera en bediend door Frontex, twee keer over de omgeving vloog.

4 Rekwirant stelt dat hij na het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 is overgebracht naar een detentiecentrum in Turkije, waar hij tien dagen is vastgehouden. Hij heeft vervolgens een uitzettingsbevel ontvangen en zijn Syrische paspoort is in beslag genomen. Vervolgens zat hij vast in Turkije zonder toegang tot het asielstelsel en leefde hij als een illegaal onder onmiddellijke dreiging van refoulement naar Syrië.

5 Uit zijn schriftelijke stukken bij het Gerecht blijkt dat rekwirant er in de tussentijd in geslaagd is het grondgebied van de EU-lidstaten binnen te komen en in Duitsland een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

[...]

10 Ten tijde van het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 waren in het geografische gebied waar het incident zou hebben plaatsgevonden twee operationele activiteiten van Frontex gaande, namelijk de snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee en de gezamenlijke operatie ‚Poseidon'."

## Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

28 Bij verzoekschrift op 10 maart 2022 ingekomen ter griffie van het Gerecht, heeft rekwirant krachtens de artikelen 268 en 340 VWEU beroep ingesteld tot vergoeding van de schade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het onrechtmatig handelen van Frontex in het kader van de operaties van laatstgenoemde in de Egeïsche Zee, in het bijzonder tijdens het vermeende incident van 28 en 29 april 2020. Daarbij heeft hij gevorderd dat Frontex wordt veroordeeld tot betaling van een bedrag van 500 000 EUR ter vergoeding van de immateriële schade die hij stelt te hebben geleden wegens schending van de artikelen 38, 46 en 80 van verordening 2019/1896 en van artikel 1 („De menselijke waardigheid"), artikel 2 („Het recht op leven"), artikel 3 („Het recht op menselijke integriteit"), artikel 4 („Het verbod van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen"), artikel 6 („Het recht op vrijheid en veiligheid"), artikel 18 („Het recht op asiel"), artikel 19 („Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering") en artikel 21 („Non-discriminatie") van het Handvest.

29 Op 10 maart 2022 heeft rekwirant het Gerecht verzocht om, ten eerste, maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie te gelasten opdat Frontex documenten zou overleggen die in zijn bezit zijn, en, ten tweede, een pleitzitting te houden. Op 29 april en 18 mei 2022 heeft rekwirant het Gerecht verzocht om maatregelen tot organisatie van de procesgang te gelasten met het oog op de overlegging van andere documenten door Frontex.

30 Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep van rekwirant verworpen. Na in de punten 19 tot en met 23 van die beschikking te hebben gewezen op de beginselen die van toepassing zijn op de voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie en, in de punten 28 tot en met 34 van die beschikking, op de voorwaarden die met name betrekking hebben op het bestaan van de gestelde schade, heeft het Gerecht in punt 36 van die beschikking de feiten die aan de door rekwirant in zijn verzoekschrift in eerste aanleg aangevoerde schade ten grondslag liggen, samengevat als volgt:

„Rekwirant stelt in zijn verzoekschrift dat 22 personen, waaronder hijzelf, op 28 april 2020, rond 7.30 uur, op het eiland Samos in Griekenland zijn aangekomen. Zij kwamen aan op een strand naast de bergen, die zij begonnen te beklimmen nadat zij de boot hadden verlaten. Volgens rekwirant maakte hij, zodra zij de top van de berg hadden bereikt, foto's en video's die hij naar een kennis van hem in Oostenrijk stuurde. Gedurende enkele uren heeft de groep de bewoners gevraagd om de politie te bellen. Bij aankomst van de politieagenten werden hun telefoons in beslag genomen, waarna deze groep in een pick-uptruck naar het strand werd gereden, waar een klein schip en een bootje lagen. Vervolgens werden alle leden van de groep aan boord van het kleine oranje bootje gebracht, dat volgens rekwirant een reddingsboot zonder enig voortstuwingsmiddel was. Eenmaal op zee moest de groep nog twee keer van boot wisselen. Volgens rekwirant duurden deze wisselingen de hele nacht voort en tot in de middag van 29 april 2020, toen de Turkse kustwacht hen uiteindelijk heeft opgepikt."

31 In punt 37 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht opgemerkt dat „[t]er onderbouwing van deze beweringen met betrekking tot zijn aanwezigheid en zijn deelname aan het vermeende incident van 28 en 29 april 2020, [...] rekwirant zich [heeft] gebaseerd op het volgende bewijs:

– in de eerste plaats op zijn eigen getuigenverklaring, die als bijlage A.1 aan het verzoekschrift is gehecht;

– in de tweede plaats op een media-artikel van Bellingcat, online gepubliceerd op 20 mei 2020 (hierna: ['Bellingcat-artikel']), en in het bijzonder op twee in dat artikel opgenomen YouTube-video's. Zowel in de tekst van het verzoekschrift als in bijlage A.2 daarbij staat een link naar de site waarop het artikel is gepubliceerd;

– en in de derde plaats, op vier foto's, die als bijlage A.2 aan het verzoekschrift zijn gehecht. Deze foto's zijn schermafbeeldingen in kleur van de video's opgenomen in [het Bellingcat-artikel]."

32 In punt 39 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht geoordeeld dat deze bewijzen kennelijk niet volstonden om overtuigend aan te tonen dat rekwirant aanwezig en betrokken was bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020. Om de in de punten 40 tot en met 60 van die beschikking uiteengezette redenen is het Gerecht in punt 61 van die beschikking tot de slotsom gekomen dat rekwirant niet had aangetoond dat de gestelde schade reëel was en dat dus kennelijk niet was voldaan aan de voorwaarde inzake het bestaan van schade.

33 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 62 van die beschikking verklaard dat het beroep kennelijk rechtens ongegrond was, zonder dat hoefde te worden onderzocht of aan de andere voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van Frontex was voldaan.

## Conclusies van partijen bij de hogere voorziening

34 Rekwirant verzoekt het Hof:

– de bestreden beschikking te vernietigen;

– over de zaak ten gronde te beslissen indien het van oordeel is dat het over voldoende informatie uit het dossier beschikt; subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een volledig onderzoek van de feiten, en

– Frontex te verwijzen in de kosten van beide instanties.

35 Frontex verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– rekwirant te verwijzen in de kosten, met inbegrip van de kosten van Frontex.

## De hogere voorziening

36 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert rekwirant één middel aan, te weten schending door het Gerecht van de beginselen inzake de bewijslast, in strijd met de rechten die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest als minimumbeschermingsniveau in acht moet worden genomen. Dit enige middel bestaat uit twee onderdelen, die samen moeten worden onderzocht.

### *Argumenten van partijen*

37 In het eerste onderdeel van zijn enige middel voert rekwirant in wezen aan dat het Gerecht in de punten 35, 39, 61 en 62 van de bestreden beschikking in strijd met de beginselen inzake de bewijslast heeft geoordeeld dat hij kennelijk niet genoegzaam had aangetoond dat was voldaan aan de voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie betreffende het bestaan van schade.

38 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zaken betreffende de uitzetting van asielzoekers moet, gelet op de kwetsbare situatie waarin zij zich bevinden, rekening worden gehouden met het feit dat het voor die personen moeilijk of zelfs onmogelijk is om bewijs te verkrijgen. In het bijzonder is het EHRM van oordeel dat het ontbreken van rechtstreeks bewijs in dergelijke situaties geen doorslaggevende factor is, dat het vaak nodig is om die personen het voordeel van de twijfel te geven bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van hun verklaringen en van de documenten die deze verklaringen staven, en dat wanneer die personen prima-faciebewijs hebben geleverd ter ondersteuning van hun versie van de feiten, de bewijslast wordt omgekeerd (zie in die zin EHRM, 23 augustus 2016, J.K. e.a. tegen Zweden,

CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, §§ 92-97; EHRM, 13 februari 2020, N.D. en N.T. tegen Spanje, CE:ECHR:2017:1003JUD000867515, § 85, en EHRM, 18 november 2021, M.H. e.a. tegen Kroatië, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 268).

39 Door bewijsvereisten op te leggen die moeilijk of zelfs onmogelijk te vervullen zijn in het kader van refoulement, heeft het Gerecht inbreuk gemaakt op de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, waaronder het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, en op het volledige stelsel van rechtsmiddelen waarin het VWEU voorziet. Daardoor wordt Frontex in feite vrijgesteld van iedere juridische verplichting om relevante informatie te verstrekken waartoe alleen dat agentschap toegang heeft, en van iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van het niet verstrekken van die informatie.

40 Volgens rekwirant heeft het Gerecht, door deze vereisten op te leggen, de feiten bovendien juridisch onjuist gekwalificeerd en de bewijzen onjuist opgevat.

41 In de eerste plaats heeft het Gerecht met zijn vaststellingen in de punten 37, 42, 46, 47, 53 en 55 van de bestreden beschikking, dat noch rekwirant noch de plaats en de datum van de opnames konden worden geïdentificeerd aan de hand van de foto's en video's uit het Bellingcat-artikel, blijk gegeven van een onjuiste opvatting van dat foto- en videomateriaal.

42 In de tweede plaats heeft het Gerecht in die punten een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten gegeven en het beginsel van een goede rechtsbedeling geschonden door te oordelen dat de door rekwirant overgelegde bewijzen te onduidelijk waren om als relevant en overtuigend te kunnen worden beschouwd. Volgens rekwirant is het mogelijk om hem te identificeren en zijn aanwezigheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 te bevestigen aan de hand van het aan het Gerecht overgelegde foto- en videomateriaal. Deze feiten worden gestaafd door het verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) – dat is opgesteld naar aanleiding van onderzoek OC/2020/0866/A1 en dat betrekking heeft op ernstige onregelmatigheden die Frontex zou hebben begaan, met name door de pushbacks van migranten te verzwijgen of door daarbij betrokken te zijn geweest (hierna: „OLAF-verslag") – waartoe rekwirant toegang heeft gehad na lekken in de pers. Rekwirant heeft het Gerecht verzocht een maatregel tot organisatie van de procesgang te gelasten teneinde overlegging van dat verslag te verkrijgen. Aan dit verzoek is echter geen gevolg gegeven en het is zelfs niet vermeld in de bestreden beschikking.

43 In de derde plaats heeft het Gerecht in de punten 40 en 41 van de bestreden beschikking een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten gegeven en het bewijs onjuist opgevat door te oordelen dat de getuigenverklaring van rekwirant, die als bijlage bij het verzoekschrift in eerste aanleg is gevoegd, slechts geringe bewijskracht heeft, niet voldoende duidelijk is en het niet mogelijk maakt de andere personen te identificeren die aanwezig waren bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020. Rekwirant beroept zich in dit verband op het OLAF-verslag, dat allereerst aantoont dat, anders dan Frontex in de loop van het onderzoek heeft verklaard, materieel dat mede door Frontex is gefinancierd, heeft bijgedragen aan de uitvoering van collectieve uitzettingen. Vervolgens blijkt uit dit verslag dat Frontex had besloten zijn luchtmaterieel te verplaatsen om geen getuige te zijn van incidenten in de Egeïsche Zee en dat functionarissen van Frontex, uit vrees voor represailles van de ontvangende lidstaat, incidenten niet hadden gemeld. Deze informatie bevestigt het argument van rekwirant dat het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 niet zozeer een incident is dat niet is ontdekt, als wel een incident dat niet is gemeld. Tot slot versterkt dit verslag de geloofwaardigheid van het

Bellingcat-artikel dat betrekking heeft op het vermeende incident van 28 en 29 april 2020. Gelet op deze informatie, die aan het Gerecht is voorgelegd, had het Gerecht rekwirant het voordeel van de twijfel moeten geven ter fine van de vaststelling van de realiteit van de betrokken feiten.

44 In het tweede onderdeel van het enige middel stelt rekwirant dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en van een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten door in de punten 14 en 62 van de bestreden beschikking te oordelen dat het voldoende was voorgelicht door de stukken van het dossier en dat het beroep kennelijk rechtens ongegrond was. Rekwirant verwijt het Gerecht in wezen dat het de zaak niet correct heeft onderzocht en artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht onjuist heeft toegepast. Meer in het bijzonder heeft het Gerecht het beginsel van een goede rechtsbedeling en het beginsel van processuele gelijkheid geschonden en de feiten onvolledig onderzocht, door zonder motivering te weigeren gevolg te geven aan rekwirants verzoeken tot het overleggen en in aanmerking nemen van het OLAF-verslag en de drie rapporten die zijn opgenomen in de databank van de applicatie voor rapportage over gezamenlijke operaties (*Joint Operations Reporting Application*) (hierna: „JORA-rapporten"), waartoe Frontex exclusief toegang had, en door te weigeren een door rekwirant gevraagde terechtzitting te houden opdat hij tijdens die zitting kon getuigen. Volgens rekwirant doen deze fouten, die het in de Verdragen neergelegde volledige stelsel van rechtsmiddelen ondermijnen en ertoe leiden dat Frontex ten onrechte van elke aansprakelijkheid wordt ontheven, afbreuk aan hetgeen het Gerecht heeft geoordeeld in de punten 14, 58, 59, 61 en 62 van de bestreden beschikking.

45 Rekwirant is tevens van mening dat het onderhavige middel ontvankelijk is, in tegenstelling tot hetgeen Frontex stelt. Ten eerste baseert rekwirant zich niet op bewijzen die zich niet in het dossier bevinden, maar op verzoeken aan het Gerecht tot organisatie van de procesgang teneinde overlegging te verkrijgen van documenten waartoe uitsluitend Frontex toegang had. Ten tweede beroept rekwirant zich op een onjuiste opvatting van het bewijsmateriaal die duidelijk uit de stukken van het dossier naar voren komt, zodat het Hof de feiten en de bewijzen niet opnieuw hoeft te beoordelen.

46 Frontex betoogt dat het enige middel kennelijk niet-ontvankelijk en in elk geval kennelijk ongegrond is.

47 In de eerste plaats stelt Frontex dat het eerste onderdeel van het enige middel niet-ontvankelijk is. Om te beginnen vraagt rekwirant enkel om een nieuw onderzoek van het bewijsmateriaal of om de beoordeling van bewijzen die voor het eerst in hogere voorziening zijn overgelegd. Vervolgens vermeldt rekwirant niet de betwiste punten van de bestreden beschikking wanneer hij stelt dat zowel de beginselen inzake de bewijslast als artikel 52, lid 3, van het Handvest zijn geschonden. Bovendien worden feitelijke beoordelingen door rekwirant als rechtspunten gepresenteerd. Dit is volgens Frontex het geval met betrekking tot de vraag of rekwirant het voordeel van de twijfel moet worden gegund in de zin van de rechtspraak van het EHRM. Frontex verduidelijkt in dit verband dat deze rechtspraak geen voorrang kan hebben boven de regel van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgens welke een hogere voorziening alleen rechtsvragen betreft. Tot slot is Frontex van mening dat rekwirant zich in meerdere opzichten beperkt tot een herhaling van de in eerste aanleg aangevoerde argumenten.

48 In ieder geval is dit eerste onderdeel ten dele niet ter zake dienend en ten dele ongegrond. Om te beginnen wordt geenszins betwist dat het Bellingcat-artikel rekwirants naam niet vermeldt en dat de beeldkwaliteit van de video's nogal matig is. Bovendien worden de gestelde onjuiste opvattingen of fouten geenszins aangetoond, aangezien deze niet duidelijk uit de stukken van het

dossier blijken. Vervolgens doet het OLAF-verslag niet ter zake, aangezien het geenszins aantoont dat rekwirant op de door hem overgelegde foto's staat afgebeeld. Tot slot heeft het Gerecht, anders dan rekwirant stelt, naar behoren rekening gehouden met de door rekwirant aangevoerde argumenten en bewijzen.

49 In de tweede plaats is Frontex van mening dat ook het tweede onderdeel van het enige middel niet-ontvankelijk is. Ten eerste baseert rekwirant zich op het OLAF-verslag, dat geen deel uitmaakte van het dossier in eerste aanleg. Ten tweede, wat de JORA-rapporten betreft, geeft hij niet aan welke punten van de bestreden beschikking hij op basis van die rapporten betwist.

50 In ieder geval is dit onderdeel ongegrond. In dit verband is Frontex van mening dat rekwirant niet kan opkomen tegen het oordeel van het Gerecht in punt 14 van de bestreden beschikking, te weten dat het voldoende was voorgelicht door de stukken van het dossier, of tegen het oordeel in punt 62 van die beschikking dat het beroep kennelijk rechtens ongegrond is, door zich te beroepen op het OLAF-verslag, de JORA-rapporten of het verzoek van rekwirant om een terechtzitting te houden opdat hij voor het Gerecht kon verschijnen.

51 Met betrekking tot het verzoek van rekwirant aan het Gerecht tot overlegging van het volledige OLAF-verslag, met inbegrip van de bijlagen daarbij, blijkt uit het arrest van 16 juli 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissie (C-481/07 P, EU:C:2009:461, punt 44), dat het uitsluitend ter beoordeling van het Gerecht is of de gegevens waarover het beschikt eventueel moeten worden aangevuld door het gelasten van maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie, welke maatregelen niet tot doel kunnen hebben het verzuim van de verzoekende partij bij de bewijsvoering te compenseren. Dit verslag doet hoe dan niet ter zake, aangezien rekwirant niet aangeeft dat zijn naam daarin wordt genoemd of dat op basis van dat verslag kan worden aangetoond dat hij staat afgebeeld op de foto's die hij in eerste aanleg heeft overgelegd.

52 Voorts, wat het verzoek van rekwirant betreft tot het houden van een pleitzitting om als getuige te kunnen verschijnen, is Frontex van mening dat rekwirant eraan voorbijgaat dat het aan het Gerecht is om te beslissen of het in een zaak nodig is om een getuige te horen of een terechtzitting te houden. Frontex verduidelijkt dat, aangezien rekwirant geen enkel bewijs heeft verstrekt waaruit blijkt dat de maatregelen van de Griekse autoriteiten hem betroffen en/of dat hij op de in eerste aanleg overgelegde foto's staat afgebeeld, het Gerecht niet gehouden kan zijn om maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie te nemen, aangezien die maatregelen het voor rekwirant niet mogelijk zouden hebben gemaakt de bewijzen te verstrekken die hij heeft nagelaten over te leggen. Noch het Gerecht, noch het Hof kan ervan uitgaan dat het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 rekwirant betrof. Rekwirant geeft evenmin aan hoe met een terechtzitting voor het Gerecht had kunnen worden aangetoond dat hij een van de personen was die stond afgebeeld op de in eerste aanleg overgelegde foto's van slechte kwaliteit.

## *Beoordeling door het Hof*

### *Ontvankelijkheid*

53 In de eerste plaats betwist Frontex de ontvankelijkheid van het enige middel van de hogere voorziening, omdat rekwirant, samengevat, niet duidelijk genoeg aangeeft tegen welke punten van de bestreden beschikking hij opkomt.

54 In dat verband 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 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, duidelijk moet aangeven tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd zij is gericht, en welke juridische argumenten die vordering specifiek staven (arrest van 12 december 2024, DD/FRA, C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Een middel voldoet met name niet aan die vereisten en moet niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer het betoog ervan niet voldoende duidelijk en nauwkeurig is om het Hof in staat te stellen zijn rechtmatigheidstoezicht uit te oefenen, in het bijzonder omdat uit de tekst van het verzoekschrift in hogere voorziening, die in zoverre onduidelijk en dubbelzinnig is geformuleerd, niet op voldoende samenhangende en begrijpelijke wijze blijkt welke de belangrijkste gegevens zijn waarop het middel steunt. Tevens heeft het Hof geoordeeld dat een hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk moet worden verklaard wanneer zij een coherente structuur mist, slechts algemene beweringen bevat en geen precieze aanwijzingen verstrekt over de punten van de bestreden beslissing waaruit mogelijkerwijs een onjuiste rechtsopvatting blijkt (arrest van 12 december 2024, DD/FRA, C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In casu heeft rekwirant in zijn enige middel uiteengezet welke gevolgen de gestelde schendingen van de beginselen inzake de bewijslast ten aanzien van de door het EVRM en artikel 52, lid 3, van het Handvest gewaarborgde rechten hebben voor, ten eerste, het onderzoek door het Gerecht van de onderhavige zaak en, ten tweede, de beoordeling door het Gerecht van de stukken van het dossier in eerste aanleg. Daarnaast heeft rekwirant in elk onderdeel van dit middel aangegeven in welke punten van de bestreden beschikking het Gerecht blijk zou hebben gegeven van de aangevoerde onjuiste rechtsopvattingen. Hieruit volgt dat uit de tekst van het verzoekschrift in hogere voorziening op voldoende samenhangende en begrijpelijke wijze blijkt welke de belangrijkste gegevens zijn waarop het middel steunt en dat het betoog van rekwirant voldoende duidelijk en nauwkeurig is om het Hof in staat te stellen zijn rechtmatigheidstoezicht uit te oefenen.

57 Bijgevolg moet het middel van niet-ontvankelijkheid dat is gebaseerd op het onduidelijk aangeven van de betwiste punten van de bestreden beschikking, worden verworpen.

58 In de tweede plaats betoogt Frontex dat de hogere voorziening niet-ontvankelijk is, aangezien rekwirant daarin feitelijke punten als rechtspunten tracht aan te voeren en het Hof verzoekt de feiten of het bewijsmateriaal opnieuw te beoordelen. Frontex voert in het bijzonder aan dat de vraag of rekwirant het voordeel van de twijfel moet worden verleend, een feitelijke vraag is en dat de inzichten uit de rechtspraak van het EHRM over de op asielzoekers rustende bewijslast in uitzettingszaken, niet zwaarder kunnen wegen dan de regel van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een hogere voorziening alleen rechtsvragen kan betreffen.

59 In dit verband volgt uit artikel 256 VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de hogere voorziening beperkt is tot rechtsvragen. Het Gerecht is bij uitsluiting bevoegd om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsmede om de bewijzen te beoordelen. De beoordeling van die feiten en bewijzen levert dus, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor

toetsing door het Hof in hogere voorziening [arrest van 10 september 2024, Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping), C-48/22 P, EU:C:2024:726, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

60 De vraag of, gelet op de rechtspraak van het EHRM en artikel 52, lid 3, van het Handvest, de regels inzake de bewijslast die van toepassing zijn op personen die zich in een situatie als die van rekwirant bevinden aldus moeten worden aangepast dat aan deze personen het voordeel van de twijfel kan worden verleend, is echter wel een rechtsvraag. De kwestie van de verdeling van de bewijslast, hoewel zij van invloed kan zijn op de feitelijke vaststellingen van het Gerecht, betreft namelijk een rechtsvraag (arrest van 6 januari 2004, BAI en Commissie/Bayer, C-2/01 P en C-3/01 P, EU:C:2004:2, punt 61).

61 Daarnaast geeft rekwirant in zijn hogere voorziening specifiek de redenen aan waarom de opvattingen waarvan het Gerecht blijk heeft gegeven onjuist zouden zijn. De gestelde onjuiste opvattingen zijn dus geen verzoek tot het opnieuw beoordelen van de feiten of het bewijsmateriaal.

62 Hieruit volgt dat het middel van niet-ontvankelijkheid dat is gebaseerd op het aanvoeren van feitelijke punten als rechtspunten, eveneens moet worden afgewezen.

63 In de derde plaats, wat betreft Frontex' betwisting van de ontvankelijkheid van de hogere voorziening op grond dat rekwirant enkel de in eerste aanleg aangevoerde argumenten herhaalt, blijkt inderdaad uit de rechtspraak van het Hof dat een hogere voorziening niet beperkt kan blijven tot het herhalen van de middelen en argumenten die reeds voor het Gerecht zijn aangevoerd, zonder daarbij argumenten aan te voeren ten bewijze dat het Gerecht is uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting (arrest van 26 juni 2025, Mainova/Commissie, C-484/23 P, EU:C:2025:482, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu heeft rekwirant echter specifiek argumenten aangevoerd om aan te tonen dat het Gerecht in de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen, zodat dit middel van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen.

64 Gelet op het voorgaande is de hogere voorziening van rekwirant ontvankelijk.

*Ten gronde*

65 Rekwirant voert in wezen aan dat het Gerecht de beginselen inzake de bewijslast heeft geschonden, het bewijs onjuist heeft opgevat en de feiten juridisch onjuist heeft gekwalificeerd door te oordelen dat de door rekwirant overgelegde bewijzen kennelijk niet volstonden om overtuigend aan te tonen dat hij aanwezig en betrokken was bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020, zodat hij niet had aangetoond dat de door hem aangevoerde schade reëel was en dus dat was voldaan aan de voorwaarde inzake het bestaan van schade, welke voorwaarde moet zijn vervuld voor niet-contractuele aansprakelijkstelling van de Unie voor de gedragingen van Frontex.

*– Overwegingen vooraf*

66 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat Frontex een agentschap van de Unie is dat bij verordening nr. 2007/2004 is opgericht ter verbetering van het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Unie, als bedoeld in het huidige artikel 77, lid 1, onder c), VWEU. Uit

artikel 7, leden 1 en 4, van verordening 2019/1896 volgt dat Frontex en de nationale autoriteiten die met het grensbeheer zijn belast in dit verband weliswaar een gedeelde verantwoordelijkheid hebben, maar dat Frontex volledig verantwoordelijk en aansprakelijk is voor elk besluit dat dit agentschap neemt, en voor alle activiteiten waarvoor het krachtens die verordening alleen verantwoordelijk is.

67 Artikel 97, lid 4, van verordening 2019/1896 bepaalt – evenals artikel 340, tweede alinea, VWEU, waaraan eerstgenoemd artikel invulling geeft – dat in geval van niet-contractuele aansprakelijkheid Frontex, in overeenstemming met de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, alle door zijn diensten of door zijn personeelsleden bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade vergoedt. Bijgevolg is de rechtspraak van het Hof met betrekking tot deze bepaling van het VWEU in casu relevant.

68 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, te weten dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er werkelijk schade is geleden en dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de schending van de op de auteur van de handeling rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade (zie 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).

69 Uit deze rechtspraak volgt tevens dat wanneer aan een van die 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 die 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)

70 Wat meer in het bijzonder de tweede voorwaarde betreft, die betrekking heeft op het bestaan van schade, is vereist dat de schade waarvoor vergoeding wordt gevraagd reëel en zeker is (zie in die zin arrest van 14 oktober 2014, Giordano/Commissie, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In de tweede plaats, wat de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering met betrekking tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU betreft, staat het aan de partij die zich op de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie beroept om overtuigend bewijs over te leggen van het feit dat aan de voorwaarden voor die aansprakelijkheid is voldaan. Deze partij dient dus met name overtuigend bewijs over te leggen betreffende het bestaan en de omvang van de gestelde schade (zie in die zin arrest van 12 december 2024, Nemea Bank/ECB e.a., C-181/22 P, EU:C:2024:1020, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daartoe kan die partij zich in beginsel beroepen op allerlei bewijsmiddelen, aangezien in het Unierecht het beginsel van de vrije bewijslevering geldt (zie in die zin arrest van 12 december 2024, DD/FRA, C-130/22 P, EU:C:2024:1018, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Bij de uitoefening van de bevoegdheid die artikel 268 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 256, lid 1, VWEU, toekent aan het Gerecht om in eerste aanleg kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van de in artikel 340, tweede en derde alinea, VWEU bedoelde schade en aan het Hof om kennis te nemen van deze geschillen in hogere voorziening, moet de Unierechter evenwel een effectieve rechterlijke bescherming van particulieren waarborgen.

73 Het in artikel 268 VWEU bedoelde beroep tot schadevergoeding dient namelijk te worden beoordeeld in het licht van het bij de Verdragen ingevoerde stelsel van rechterlijke bescherming van particulieren in zijn geheel en draagt bij tot de effectiviteit van die rechterlijke bescherming (arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit artikel 2 VEU volgt dat de Unie onder meer berust op de waarden van gelijkheid en de rechtsstaat. Dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren, is inherent aan het bestaan van een rechtsstaat (arrest van 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Overigens wordt in de eerste alinea van artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, voorgeschreven dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden (arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Voorts zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit de preambule van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB 1988, L 319, blz. 1), het Gerecht is ingesteld met het oog op het behoud van een deugdelijke en doeltreffende rechtsbescherming in de communautaire rechtsorde, thans de rechtsorde van de Unie. Deze preambule preciseert in dit verband dat de toekenning aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg beroepen te behandelen die een grondig onderzoek van complexe feiten vergen, waardoor rechtspraak in twee instanties ontstaat, de rechtsbescherming van de justitiabelen kan verbeteren.

77 Bijgevolg mag de toepassing door het Gerecht van de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering geen afbreuk doen aan de effectiviteit van de rechterlijke bescherming van de rechten die het Unierecht aan particulieren toekent. Die toepassing mag er met name niet toe leiden dat een partij een buitensporige of zelfs onmogelijke bewijslast wordt opgelegd (probatio diabolica) of dat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van processuele gelijkheid, dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, inhoudt dat elke partij een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om haar zaak, daaronder begrepen haar bewijzen, onder zodanige omstandigheden voor te dragen dat zij ten opzichte van de tegenpartij niet wezenlijk wordt benadeeld (arrest van 17 november 2022, Harman International Industries, C-175/21, EU:C:2022:895, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Bij de toepassing van deze regels moet het Gerecht dus zorgen voor de volledige eerbiediging van het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en daarbij rekening houden met de bijzondere omstandigheden van de bij hem aanhangige

zaak. Indien uit deze omstandigheden blijkt dat een partij bij het geding door de toepassing van die regels een uiterst moeilijke of zelfs onmogelijke bewijslast krijgt opgelegd, moeten deze regels worden aangepast.

79 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat het Gerecht bevoegdheden zijn verleend om zaken die aan het Gerecht zijn voorgelegd in staat van wijzen te brengen en te onderzoeken. Krachtens de artikelen 88 en 89 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kan het Gerecht namelijk maatregelen tot organisatie van de procesgang treffen die tot doel hebben om het in staat van wijzen brengen van de zaken, de procedures en de afdoening van de geschillen zo goed mogelijk te laten verlopen. Zoals blijkt uit artikel 24 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53 ervan van toepassing is op het Gerecht, gelezen in samenhang met artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, kan het Gerecht maatregelen nemen die onder andere inhouden dat partijen wordt verzocht alle stukken over te leggen en alle inlichtingen te verstrekken die het wenselijk acht. Op grond van artikel 91 van dit Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht maatregelen van instructie nemen, waaronder met name de persoonlijke verschijning van partijen, en kan het aan deze partijen vragen om inlichtingen of om overlegging van alle stukken die op de zaak betrekking hebben. Voorts kan het Gerecht krachtens de artikelen 26 tot en met 30 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die krachtens artikel 53 ervan van toepassing zijn op het Gerecht, gelezen in samenhang met de artikelen 93 tot en met 95 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, getuigen onder ede horen. Tot slot biedt artikel 32 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53 ervan van toepassing is op het Gerecht, het Gerecht de mogelijkheid om tijdens een terechtzitting partijen en getuigen te horen.

80 Hoewel het aan het Gerecht is om te beslissen of van deze bevoegdheden gebruik moet worden gemaakt (zie in die zin arrest van 28 januari 2016, Heli-Flight/EASA, C-61/15 P, EU:C:2016:59, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak), neemt dit niet weg dat het Gerecht die bevoegdheden moet uitoefenen met volledige inachtneming van de vereisten van artikel 47 van het Handvest. Wanneer de toepassing van de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering bij wijze van uitzondering geen effectieve rechterlijke bescherming van de verzoeker kan waarborgen, moet het Gerecht dus, teneinde te zorgen voor deze bescherming die fundamenteel is in de Unie als rechtsunie, gebruikmaken van die bevoegdheden om de beschikbare gegevens in de bij het Gerecht aanhangige zaak aan te vullen.

81 Het Gerecht kan de stellingen van partijen dus niet eenvoudigweg wegens onvoldoende bewijs afwijzen terwijl het aan het Gerecht is om, door inwilliging van een verzoek van die partijen om maatregelen van instructie te gelasten zoals de overlegging van stukken, de onzekerheid die over de juistheid van die stellingen kan bestaan weg te nemen of de redenen uiteen te zetten waarom een dergelijk document, hoe dan ook en ongeacht de inhoud ervan, niet relevant kan zijn voor de beslechting van het geding (zie in die zin arrest van 4 maart 1999, Ufex e.a./Commissie, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punten 110 en 111, en beschikking van 4 oktober 2007, Olsen/Commissie, C-320/05 P, EU:C:2007:573, punt 64).

82 In dezelfde lijn volgt uit vaste rechtspraak van het Gerecht dat het in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang bemoeienis heeft met het zoeken naar bewijzen ten gunste van een rekwirant in uitzonderlijke gevallen waarin deze dit daadwerkelijk nodig heeft om zijn betoog te onderbouwen en moeilijkheden ondervindt bij de toegang tot deze bewijzen of hem die toegang wordt geweigerd (zie in die zin arresten van 25 september 2002, Ajour e.a./Commissie, T-201/00 en T-384/00, EU:T:2002:224, punt 75; 16 oktober 2013, TF1/Commissie, T-275/11,

EU:T:2013:535, punt 116, en 11 december 2014, Van der Aat e.a./Commissie, T-304/13 P, EU:T:2014:1055, punt 61, en beschikking van 4 februari 2005, Aguar Fernandez e.a./Commissie, T-20/04, EU:T:2005:35, punt 36).

83 Om de tussenkomst van het Gerecht bij de bewijsvergaring te verkrijgen, moet de partij die daarom verzoekt echter ten minste een minimum aan gegevens verstrekken die het aannemelijk maken dat deze tussenkomst nuttig is voor de beslechting van het geding (zie in die zin arrest van 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commissie, C-474/09 P–C-476/09 P, EU:C:2011:522, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84 Het is aan het Hof om in het kader van een hogere voorziening waarin de toepassing door het Gerecht van de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering ter discussie wordt gesteld, na te gaan of het Gerecht de in de punten 78 en 80 van het onderhavige arrest bedoelde verplichtingen is nagekomen met volledige inachtneming van de vereisten van artikel 47 van het Handvest.

85 In het licht van deze voorafgaande verduidelijkingen moet worden onderzocht of het Gerecht in casu niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering aan te passen teneinde een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

*– Noodzaak van aanpassing van de bewijslast*

86 In punt 39 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht geoordeeld dat de door rekwirant overgelegde bewijzen kennelijk niet volstonden om overtuigend aan te tonen dat rekwirant aanwezig en betrokken was bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020.

87 Om te bepalen of, zoals rekwirant aanvoert, deze overweging blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, omdat het Gerecht is voorbijgegaan aan de noodzaak om de bewijslast aan te passen in het licht van de bijzondere omstandigheden van het beroep van rekwirant wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie voor de schade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van de vermeende schendingen door Frontex van artikel 46, leden 4 en 5, van verordening 2019/1896 en van zijn aan de artikelen 1 tot en met 4, 6, 18, 19 en 21 van het Handvest ontleende grondrechten tijdens dit vermeende incident, moet worden opgemerkt dat dit beroep de volgende bijzonderheden vertoont.

88 In de eerste plaats bestaat dat vermeende incident erin dat personen die, zoals rekwirant, hun land van herkomst zijn ontvlucht, over zee van het grondgebied van de Unie naar een derde land worden teruggeleid zonder dat zij de mogelijkheid hebben gehad om op dat grondgebied een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Een dergelijke pushback-operatie wordt gekenmerkt door een grote kwetsbaarheid van de personen die deze ondergaan en het ontbreken van identificatie en een geïndividualiseerde behandeling van deze personen door de autoriteiten. Bovendien bevinden deze personen zich ten tijde van de feiten in een situatie waarin zij slechts zeer moeilijk bewijs kunnen verzamelen om die feiten aan te tonen, of die mogelijkheid zelfs helemaal niet hebben, met name wanneer de nationale autoriteiten de telefoons van die personen in beslag hebben genomen.

89 In de tweede plaats waren er, zoals blijkt uit punt 10 van de bestreden beschikking, ten tijde van het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 in het geografische gebied waar het incident zou hebben plaatsgevonden twee operationele activiteiten van Frontex gaande, namelijk de snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee en de gezamenlijke operatie „Poseidon”.

90 Volgens de artikelen 1 en 4 van verordening 2019/1896 is Frontex een agentschap van de Unie dat, samen met de in dat artikel 4 bedoelde nationale autoriteiten, de Europese grens- en kustwacht vormt die moet zorgen voor een Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen met het oog op een doeltreffend beheer van die grenzen met volledige eerbiediging van de grondrechten, en op een doeltreffender terugkeerbeleid van de Unie.

91 Uit overweging 3 van verordening 2019/1896 volgt met name dat Frontex met het oog daarop ruimere taken en bevoegdheden op het gebied van het toezicht op de buitengrenzen van de Unie heeft gekregen, die, zoals in overweging 24 van die verordening staat te lezen, hand in hand gaan met versterkte waarborgen inzake de grondrechten, een sterkere verantwoordingsplicht en aansprakelijkheid van dit agentschap.

92 Krachtens artikel 5, lid 3, van verordening 2019/1896 vergemakkelijkt Frontex aldus de toepassing van maatregelen van de Unie in verband met het beheer van de buitengrenzen en in verband met terugkeer, en maakt deze effectiever. Artikel 7, lid 4, van deze verordening verduidelijkt in dat verband dat Frontex de toepassing van deze maatregelen ondersteunt door de acties van de lidstaten te versterken, te beoordelen en te coördineren en door technische en operationele bijstand te verlenen bij de uitvoering van die maatregelen. Bovendien bepaalt artikel 10, lid 1, onder a), b) en g), van die verordening dat Frontex met name tot taak heeft migratiestromen te monitoren en risicoanalyses uit te voeren die alle aspecten van het geïntegreerd grensbeheer bestrijken, de operationele behoeften van de lidstaten in verband met de uitvoering van terugkeer te monitoren, onder meer door operationele gegevens te verzamelen, en bijstand te verlenen aan de lidstaten in omstandigheden die extra technische en operationele bijstand aan de buitengrenzen vergen door de coördinatie en organisatie van gezamenlijke operaties, in overweging nemend dat er in dit kader soms sprake is van humanitaire noodsituaties en reddingsacties op zee overeenkomstig het Unierecht en het internationaal recht.

93 Zoals staat te lezen in overweging 103 van verordening 2019/1896, eerbiedigt die verordening tegelijkertijd de grondrechten en neemt zij de beginselen in acht die zijn erkend in de artikelen 2 en 6 VEU en in het Handvest. Zo bepaalt artikel 5, lid 4, van die verordening dat Frontex bijdraagt aan de toepassing van het Unierecht, waaronder het acquis van de Unie inzake grondrechten en met name het Handvest, aan de buitengrenzen en draagt artikel 10, lid 1, onder e), van die verordening Frontex op toe te zien op de eerbiediging van de grondrechten bij al zijn activiteiten aan de buitengrenzen en bij terugkeeroperaties.

94 Artikel 80, leden 1 en 2, van verordening 2019/1896 verduidelijkt in dat verband dat de Europese grens- en kustwacht bij het uitoefenen van zijn taken op grond van deze verordening de bescherming van de grondrechten waarborgt overeenkomstig het relevante recht van de Unie, met name het Handvest, en het relevante internationale recht, waaronder 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)], aangevuld bij het op 31 januari 1967 te New York gesloten Protocol betreffende de status van vluchtelingen, het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989 [*United Nations Treaty Series*, deel 1577, blz. 3, nr. 27531 (1990)], en de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement. De Europese grens- en kustwacht waarborgt bij het uitoefenen van zijn taken in het bijzonder dat geen enkele persoon, in strijd met het beginsel van non-refoulement, wordt gedwongen te ontschepen in, binnen te reizen in, wordt geleid naar of op een andere wijze wordt overgedragen aan of teruggeleid naar de autoriteiten van een land.

95 Wat technische en operationele bijstand op het gebied van terugkeer betreft, verduidelijkt artikel 48, lid 1, onder a), i), van verordening 2019/1896, gelezen in samenhang met overweging 81 van deze verordening, bovendien dat deze bijstand moet worden verleend met volledige eerbiediging van de grondrechten en de identificatie omvat van onderdanen van derde landen die onderworpen zijn aan terugkeerprocedures en andere activiteiten van de lidstaten die verband houden met de fase voorafgaand aan de terugkeer.

96 Gelet op zijn taken op het gebied van bewaking, verzameling van operationele informatie en bijstandverlening aan de autoriteiten van de lidstaten, en zijn verplichting om bij te dragen aan de toepassing van het acquis van de Unie inzake grondrechten aan de buitengrenzen van de Unie, kan Frontex in beginsel beschikken over relevante informatie om het bestaan van pushbacks aan te tonen.

97 Dit agentschap kan a fortiori over dergelijke informatie beschikken met betrekking tot de geografische gebieden waarin het deelneemt aan concrete operationele activiteiten, zoals in casu de in punt 89 van het onderhavige arrest bedoelde snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee en de gezamenlijke operatie „Poseidon”, die op het tijdstip en in het geografische gebied van het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 plaatsvonden.

98 Zoals blijkt uit artikel 36, lid 2, onder a), b) en e), artikel 37, leden 1 tot en met 3, artikel 38, lid 2, en artikel 39, leden 5 en 8, van verordening 2019/1896, is het namelijk aan de uitvoerend directeur van Frontex om dergelijke operationele activiteiten te beoordelen, goed te keuren en te coördineren en om samen met de ontvangende lidstaat en in overleg met de deelnemende lidstaten het operationele plan voor deze operationele activiteiten op te stellen.

99 Overeenkomstig artikel 38, lid 3, onder d), i) en l), van die verordening is het operationele plan zowel voor Frontex als voor die lidstaten bindend, met name wat betreft een beschrijving van de taken, een meldings- en evaluatieregeling en algemene instructies om de eerbiediging van de grondrechten tijdens dergelijke operationele activiteiten te waarborgen.

100 Frontex moet met name toezien op de eerbiediging van de grondrechten bij de operationele uitvoering door coördinatiefunctionarissen die volgens artikel 44, lid 1 en lid 3, onder b) en d), van die verordening tot taak hebben toe te zien op de correcte uitvoering van het operationele plan en de uitvoerend directeur melding te doen wanneer de instructies van de ontvangende lidstaten aan de teams niet in overeenstemming zijn met het operationele plan, met name wat de bescherming van de grondrechten betreft.

101 Verder beslist de uitvoerend directeur krachtens artikel 46, lid 4, van die verordening tot intrekking van de financiering of tot gehele of gedeeltelijke schorsing of beëindiging van eender welke activiteit van dit agentschap wanneer hij van oordeel is dat er in verband met de betrokken activiteit sprake is van schendingen van de grondrechten of de internationale verplichtingen op het gebied van bescherming, die ernstig zijn of waarschijnlijk zullen voortduren.

102 Bovendien vereist de verplichting om bij te dragen aan de toepassing van het acquis van de Unie op het gebied van de grondrechten aan de buitengrenzen van de Unie, die voortvloeit uit zowel de in het vorige punt als de in de punten 93 tot en met 95 van het onderhavige arrest bedoelde bepalingen, dat Frontex zorgvuldig meewerkt aan elk administratief onderzoek of elke gerechtelijke procedure betreffende vermeende schendingen van die grondrechten aan de buitengrenzen van de Unie.

103 In de derde plaats moet worden opgemerkt dat het beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid op grond van artikel 268 VWEU het enige rechtsmiddel kan zijn waarmee bij de Unierechter voldoende rechterlijke bescherming kan worden gewaarborgd tegen Frontex.

104 Gelet op deze bijzonderheden van een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid dat tegen de Unie is ingesteld vanwege vermeende onrechtmatigheden van Frontex in verband met een pushback-operatie naar een derde land waarvan personen, zoals rekwirant, stellen het slachtoffer te zijn geweest, kan van deze personen niet worden verlangd dat zij overtuigend bewijs leveren van het verloop van die operatie en van hun aanwezigheid tijdens die operatie.

105 Zoals ook de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 52 van zijn conclusie, zou een op die personen rustende, niet aangepaste bewijslast namelijk ieder beroep dat slachtoffers van een pushback tegen Frontex instellen wegens diens vermeend onrechtmatig handelen kunnen belemmeren, waardoor laatstgenoemde in feite immuniteit geniet en er aldus afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffende bescherming van de grondrechten van deze slachtoffers, zoals die met name zijn neergelegd in de artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest.

106 Wanneer personen stellen het slachtoffer te zijn geweest van een pushback-operatie, vereist de volledige eerbiediging van het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte derhalve dat deze personen kunnen volstaan met het leveren van prima-faciebewijs van het verloop van die operatie waaraan Frontex deelneemt en van hun aanwezigheid tijdens die operatie.

107 Deze conclusie is in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM.

108 Krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest moet het Hof als minimumbeschermingsniveau namelijk rekening houden met de rechten zoals gewaarborgd door het EVRM die overeenkomen met die van het Handvest (zie in die zin arrest van 3 april 2025, Alchaster II, C-743/24, EU:C:2025:230, punt 24). Het Hof moet er dus op toezien dat de uitlegging die het geeft aan artikel 47 van het Handvest, waarvan de eerste en de tweede alinea overeenkomen met artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM, zodanig is dat het daardoor geboden beschermingsniveau niet in strijd komt met het niveau dat wordt geboden door die bepalingen van het EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM (zie in die zin arrest van 10 september 2024, KS e.a./Raad e.a., C-29/22 P en C-44/22 P, EU:C:2024:725, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

109 Welnu, het EHRM heeft in het kader van collectieve uitzettingen van migranten steeds geoordeeld dat wanneer het ontbreken van identificatie en een geïndividualiseerde behandeling door overheidsinstanties centraal staat in de klacht van een verzoekende partij, deze laatste slechts prima-faciebewijs voor de door haar aangevoerde versie van de feiten hoeft te leveren. Daartoe volstaat het dat de verzoeker een gedetailleerd, concreet en samenhangend relaas van de betrokken gebeurtenissen verstrekt (zie met name EHRM, 13 februari 2020, N.D. en N.T. tegen Spanje, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515, § 85; EHRM, 18 november 2021, M.H. e.a. tegen Kroatië, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 268, en EHRM, 7 januari 2025, A.R.E. tegen Griekenland, CE:ECHR:2025:0107JUD001578321, § 214).

110 Hieruit volgt dat het Gerecht in punt 39 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te beslissen dat moest worden beoordeeld of rekwirant overtuigend bewijs had geleverd van zijn aanwezigheid en betrokkenheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020, in plaats van te onderzoeken of rekwirant prima-faciebewijs van die aanwezigheid en betrokkenheid had geleverd.

111 Deze onjuiste rechtsopvatting heeft de beoordeling van het Gerecht, in de punten 40 tot en met 57 van de bestreden beschikking, van de door rekwirant overgelegde bewijzen noodzakelijkerwijs aangetast, aangezien deze beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van een te hoge bewijsstandaard.

112 Hoewel deze onjuiste rechtsopvatting volstaat om de bestreden beschikking te vernietigen, is het aan het Hof om, teneinde de volledige naleving van de uit artikel 47 van het Handvest voortvloeiende vereisten te waarborgen, op basis van de vaststellingen van het Gerecht te beoordelen of rekwirant prima-faciebewijs heeft geleverd van zijn aanwezigheid en betrokkenheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020.

*– Het bestaan van prima-faciebewijs*

113 In punt 37 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht opgemerkt dat rekwirant, om zijn aanwezigheid en betrokkenheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 te bewijzen, zich ten eerste heeft gebaseerd op zijn eigen getuigenverklaring, ten tweede op het Bellingcat-artikel en, ten derde, op vier foto's, die schermafbeeldingen in kleur zijn van de video's uit dat artikel.

114 Om te bepalen of deze door rekwirant aangevoerde en overgelegde bewijzen kunnen worden geacht toereikend te zijn als prima-faciebewijs van zijn aanwezigheid en betrokkenheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020, moet er allereerst op worden gewezen dat, zoals het Gerecht in de punten 31 en 32 van de bestreden beschikking terecht in herinnering heeft gebracht, het beginsel van de vrije beoordeling van het bewijs het logische gevolg is van het beginsel van de vrije bewijslevering. Op grond van eerstgenoemd beginsel is het enige relevante criterium ter beoordeling van de bewijskracht van het rechtmatig aangevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan (arrest van 26 september 2018, Infineon Technologies/Commissie, C-99/17 P, EU:C:2018:773, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

115 Wat in de eerste plaats rekwirants schriftelijke getuigenverklaring betreft, zij eraan herinnerd dat voor de beoordeling van de bewijskracht daarvan moet worden nagegaan of die verklaring geloofwaardig is en of de daarin vervatte informatie aannemelijk is, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waarin die verklaring tot stand is gekomen en met degene voor wie zij is bestemd, en moet worden onderzocht of deze verklaring, gelet op de inhoud ervan, redelijk en geloofwaardig overkomt [zie naar analogie beschikking van 12 juni 2019, OY/Commissie, C-816/18 P, EU:C:2019:486, punt 4 (punt 6 van de standpuntbepaling van advocaat-generaal Pikamäe)].

116 In het bijzonder kan de getuigenverklaring van een verzoekende partij niet worden afgewezen als een verklaring met geringe bewijskracht als er geen rekening wordt gehouden met alle in een concreet geval overgelegde bewijzen.

117 Hieruit volgt dat het Gerecht in de punten 33 en 40 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de eigen getuigenis van de verzoekende partij in de regel slechts geringe bewijskracht heeft.

118 Zoals blijkt uit de vaststellingen in de punten 36 en 37 van deze beschikking, heeft rekwirant in zijn bij het inleidend verzoekschrift voor het Gerecht gevoegde schriftelijke getuigenverklaring een gedetailleerde en samenhangende beschrijving gegeven van zijn oversteek naar het eiland Samos, waarbij hij tevens heeft bevestigd dat deze in april 2020 plaatsvond, en van de pushback waarvan hij stelt het slachtoffer te zijn geweest nadat hij dat eiland had bereikt.

119 Op basis van deze vaststellingen had het Gerecht moeten concluderen dat de schriftelijke getuigenis van rekwirant voldoende gedetailleerd, concreet en samenhangend was om te dienen als prima-faciebewijs voor het feit dat rekwirant daadwerkelijk het slachtoffer is geweest van een pushback vanaf het eiland Samos in april 2020.

120 Uit het oordeel van het Gerecht in punt 41 van de bestreden beschikking, dat deze getuigenis verschillende verklaringen bevat die onvoldoende nauwkeurig zijn wat de voornaamste feiten betreft, kan niet worden geconcludeerd dat die getuigenis geen prima-faciebewijs vormt.

121 In dit verband blijkt uit punt 41 van de bestreden beschikking dat het Gerecht ter onderbouwing van deze beoordeling heeft aangegeven dat rekwirant in antwoord op de vraag of hij zich herinnerde op welke datum hij naar Europa was gereisd, had verklaard dat hij zich die datum niet echt herinnerde, maar dat hij dacht dat het in april was, en dat hij had verklaard dat hij bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 deel uitmaakte van een groep van 22 personen, maar dat hij in zijn getuigenis geen van die andere personen had geïdentificeerd en dat hij geen enkele getuigenverklaring van die personen had overgelegd.

122 Het enkele feit dat een persoon die stelt slachtoffer te zijn geweest van een pushback-operatie zich niet precies herinnert op welke datum hij naar Europa is gereisd en dat hij niet in staat is om de andere slachtoffers van die operatie nauwkeurig te identificeren, laat staan hun getuigenis over te leggen, is echter duidelijk niet genoeg om de bewijskracht van zijn getuigenis te verwerpen bij het bepalen of deze prima-faciebewijs vormt.

123 Zoals blijkt uit de punten 109 en 115 van het onderhavige arrest, hangt deze bewijskracht immers alleen af van de vraag of het in die getuigenis opgenomen relaas gedetailleerd, concreet en samenhangend is en of de in het relaas vervatte informatie geloofwaardig is.

124 Wat in de tweede plaats het Bellingcat-artikel betreft, moet worden opgemerkt dat dit artikel, zoals blijkt uit de vaststellingen in de punten 50 en 53 tot en met 55 van de bestreden beschikking, betrekking heeft op een groep personen die op 28 april 2020 vanaf zee aankwam op het eiland Samos, de pushback van deze personen door de Griekse autoriteiten in een provisorisch bootje zonder motor en het overnemen van die personen door de Turkse kustwacht de volgende dag op volle zee. De inhoud van dit artikel stemt dus overeen met rekwirants getuigenis.

125 Het oordeel van het Gerecht in punt 55 van de bestreden beschikking dat, samengevat, de in dat artikel opgenomen gegevens over de datum en de plaats van de daarin vermelde feiten onvoldoende nauwkeurig zijn en dat de bronnen waarop de vaststellingen van de auteurs van dat artikel zijn gebaseerd, niet konden worden geverifieerd, verandert niets aan deze constatering. Het kan weliswaar aantonen dat het Bellingcat-artikel niet kan worden beschouwd als overtuigend bewijs van het vermeende incident van 28 en 29 april 2020, maar het kan dit artikel niet elke bewijskracht ontnemen en dus niet verhinderen dat dit artikel moet worden geacht het prima-faciebewijs in de vorm van rekwirants schriftelijke getuigenverklaring te bevestigen.

126 Wat in de derde plaats de vier uit het Bellingcat-artikel afkomstige foto's betreft, heeft het Gerecht in punt 48 van de bestreden beschikking geoordeeld dat rekwirant daarop niet gemakkelijk identificeerbaar, noch duidelijk herkenbaar is, en dat deze foto's dus niet kunnen aantonen dat de daarop aangegeven persoon dezelfde is als de persoon van het paspoort van rekwirant. Zelfs al zou dit zo zijn, dan moet worden vastgesteld dat deze beoordeling van het Gerecht niet afdoet aan het feit dat de schriftelijke getuigenis van rekwirant, die gedetailleerd, concreet en coherent een pushback-operatie beschrijft waarvan hij stelt het slachtoffer te zijn geweest in april 2020 toen hij op het eiland Samos aankwam, en die wordt bevestigd door het Bellingcat-artikel, prima-faciebewijs vormt in de zin van punt 106 van het onderhavige arrest.

127 Voorts verandert het in punt 38 van de bestreden beschikking weergegeven argument van Frontex dat dit agentschap niet op de hoogte was gebracht van een incident en evenmin informatie over dat vermeende incident had ontvangen, niets aan het door rekwirant geleverde prima-faciebewijs met betrekking tot zijn aanwezigheid en betrokkenheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020. Gelet op de verplichting van dat agentschap om de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen en op de informatie waarover het in dat verband moest beschikken, met name tegen de achtergrond van de snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee en de gezamenlijke operatie „Poseidon", kan Frontex zich namelijk niet zonder nadere precisering beroepen op zijn onwetendheid over dat vermeende incident.

128 Gelet op het feit dat rekwirant geen overtuigend bewijs, maar prima-faciebewijs van zijn aanwezigheid en betrokkenheid bij het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 moest leveren, dient derhalve te worden vastgesteld dat de door rekwirant aangevoerde en overgelegde bewijzen, die een reeks onderling overeenstemmende bewijzen vormen, voldoende waren voor dat prima-faciebewijs.

*– Verplichting van het Gerecht om de procedure voort te zetten en de zaak te onderzoeken*

129 Uit de vaststellingen in de punten 110 en 128 van het onderhavige arrest volgt dat het Gerecht in de punten 13, 14, 61 en 62 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het beroep van rekwirant ingevolge artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht als kennelijk rechtens ongegrond moest worden verworpen, zonder dat de procedure hoefde te worden voortgezet, aangezien rekwirant niet had aangetoond dat hij daadwerkelijk schade had geleden.

130 Ten eerste heeft het Gerecht, los van de bewijskracht van de door rekwirant overgelegde bewijzen, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het feit dat rekwirant niet had aangetoond dat hij daadwerkelijk schade had geleden, rechtvaardigde dat zijn beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid ingevolge dat artikel 126 als rechtens kennelijk ongegrond werd verworpen.

131 Ten tweede heeft het Gerecht, gelet op, in de eerste plaats, de in de punten 88 tot en met 103 van het onderhavige arrest vermelde bijzonderheden van het geschil en, in de tweede plaats, het feit dat rekwirant door overlegging van een schriftelijke getuigenverklaring en het Bellingcat-artikel prima-faciebewijs heeft geleverd van de pushback waarvan hij stelt het slachtoffer te zijn geweest, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de procedure niet voort te zetten teneinde de bij het Gerecht aanhangige zaak te onderzoeken alvorens daarover uitspraak te doen.

132 Wanneer een rekwirant prima-faciebewijs levert van het feit dat hij slachtoffer is geweest van een pushback en hij Frontex verwijt bij die pushback betrokken te zijn geweest, is het aan het Gerecht om de procedure voort te zetten en de zaak die bij het Gerecht aanhangig is te onderzoeken teneinde op basis van alle gegevens waarover het Gerecht beschikt te beoordelen of dit feit juist is. Indien het Gerecht tot de slotsom komt dat dit prima-faciebewijs niet wordt ontkracht tijdens het horen van rekwirant of door het bewijsmateriaal en de argumenten die de andere partijen in die zaak in hun schrifturen hebben aangevoerd of door eventuele andere bewijzen die in het kader van zijn onderzoek van de zaak zijn verkregen, moet dit feit worden geacht vast te staan.

133 In het bijzonder was het Gerecht, gelet op de informatie waarover Frontex moest beschikken om zijn taken en bevoegdheden uit te oefenen en op zijn verplichting om de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen bij de snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee en bij de gezamenlijke operatie „Poseidon”, in casu verplicht om maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie te gelasten teneinde van dat agentschap alle relevante informatie te verkrijgen waarover het beschikte om de omstandigheden van het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 te verduidelijken. Deze instructie was nodig om ervoor te zorgen dat het Gerecht, gelet op de in punt 106 van het onderhavige arrest geformuleerde overwegingen, daadwerkelijk voldoende kon worden voorgelicht om de gegrondheid van het beroep van rekwirant te beoordelen en een effectieve rechterlijke bescherming van rekwirants rechten kon waarborgen.

134 In dit verband moet worden opgemerkt dat rekwirant in de loop van de procedure bij het Gerecht verschillende verzoeken om dergelijke maatregelen heeft ingediend.

135 In de eerste plaats heeft rekwirant het Gerecht op 10 maart 2022 bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang of maatregel van instructie verzocht Frontex te vragen om hem toegang te verlenen tot de volgende documenten.

136 Om te beginnen heeft hij verzocht om toegang tot de belangrijkste delen van het operationele plan, alle bijlagen daarbij en het operationele handboek met betrekking tot de snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee in het jaar 2020.

137 Vervolgens heeft hij verzocht om overlegging van alle correspondentie, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, brieven, e-mails en alle bijgevoegde stukken, documenten, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, beoordelingen, beschrijvingen, briefings, nota’s, rapporten en analyses, uitwisselingen tussen verweerder en de Griekse autoriteiten ter voorbereiding van de snelle grensinterventie in de Egeïsche Zee in 2020, waaronder alle uitgewisselde documenten met een beschrijving van de situatie en de doelstellingen van de betrokken operatie in de zin van artikel 39 van verordening 2019/1896.

138 Tot slot heeft hij verzocht om overlegging van alle correspondentie, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, e-mails, berichten, nota’s en brieven en alle bijgevoegde stukken tussen, enerzijds, de uitvoerend directeur van Frontex en, anderzijds, het Griekse ministerie van Migratie, de dienst Grondrechten van Frontex en alle andere personen, met betrekking tot gedocumenteerde refoulement-operaties op 18 en 19 april 2020, dat wil zeggen tien dagen vóór het vermeende incident van 28 en 29 april 2020.

139 In de tweede plaats heeft rekwirant het Gerecht in zijn verzoek van 10 maart 2022 ook verzocht om een pleitzitting te houden, zodat hij mondeling kon getuigen van de refoulement naar de Egeïsche Zee waarvan hij stelt slachtoffer te zijn geweest en van de immateriële schade die hij in dat verband heeft geleden.

140 In de derde plaats heeft rekwirant het Gerecht op 29 april 2022 verzocht om, bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang, Frontex te vragen het volledige OLAF-verslag, met inbegrip van de bijlagen daarbij, over te leggen.

141 In de vierde plaats heeft rekwirant het Gerecht op 18 mei 2022 verzocht om, bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang, Frontex te gelasten de JORA-rapporten over de incidenten van 28 en 29 april 2020 over te leggen.

142 Bovendien heeft rekwirant voor elk van zijn verzoeken tot het nemen van een maatregel tot organisatie van de procesgang of een maatregel van instructie, overeenkomstig de in punt 83 van het onderhavige arrest aangegeven rechtspraak, een minimum aan gegevens verstrekt die aannemelijk maakten dat deze maatregelen nuttig waren voor de beslechting van het geding.

143 Met betrekking tot het verzoek om volledige overlegging van het OLAF-verslag heeft rekwirant namelijk aangevoerd dat dit verslag, dat nog niet was gepubliceerd op het moment dat hij zijn beroep bij het Gerecht instelde, onder meer documentatie bevatte over een refoulement naar de Egeïsche Zee op 28 en 29 april 2020. Bovendien bevestigde dit verslag volgens rekwirant hetgeen hij voor het Gerecht heeft gesteld, te weten dat, ten eerste, de raad van bestuur van Frontex op de hoogte was van de bijdrage van materieel en personeel van dit agentschap aan onrechtmatige refoulement-operaties en dat, ten tweede, de informatie en het bewijs in verband met dit onrechtmatig handelen en nalaten verborgen zijn gehouden en verdraaid, waardoor Frontex met name werd belet zijn prerogatieven overeenkomstig artikel 46, leden 4 en 5, van verordening 2019/1896 uit te oefenen. Voorts zou aan de hand van dit verslag kunnen worden vastgesteld dat het niet melden van de refoulement van 28 en 29 april 2020 niet te wijten is aan het feit dat deze niet was ontdekt door een goed uitgerust surveillancevliegtuig van Frontex dat over een gebied vloog waar de afstanden om de zee over te steken zeer kort zijn, maar het gevolg is van een organisatiecultuur binnen Frontex die bepaalde dat het aangewezen was „de ogen te sluiten” voor schendingen van de grondrechten van migranten.

144 Ter ondersteuning van zijn verzoek om overlegging van de JORA-rapporten heeft rekwirant aangevoerd dat hij, na een op 28 april 2022 gepubliceerd onderzoek van een consortium van onderzoeksjournalisten, erin was geslaagd bewijs te verkrijgen dat op 28 en 29 april 2020 drie afzonderlijke operaties hebben plaatsgevonden in een door Frontex bestreken gebied en dat deze alle zijn opgenomen in de databank van de applicatie voor rapportage over gezamenlijke operaties (*Joint Operations Reporting Application*), die op de server van Frontex staat onder operaties „ter voorkoming van vertrek”.

145 Wat de op 10 maart 2022 ingediende verzoeken om overlegging van documenten betreft, was rekwirant van mening dat deze, kort gezegd, noodzakelijk waren voor het Gerecht om te kunnen bepalen of het aan Frontex verweten handelen en nalaten tot niet-contractuele aansprakelijkheid van dit agentschap kon leiden, zoals hij in zijn verzoekschrift in eerste aanleg stelde.

146 Gelet op rekwirants verzoeken om maatregelen tot organisatie van de procesgang en maatregelen van instructie en op de door hem verstrekte gegevens om het nut van die maatregelen aan te tonen, zij eraan herinnerd dat het weliswaar aan het Gerecht staat om, gelet op artikel 90, lid 1,

artikel 92, lid 1, en artikel 106 van zijn Reglement voor de procesvoering, te beslissen over het nut van dergelijke maatregelen voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding, maar dat het aan het Hof staat om na te gaan of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door deze verzoeken af te wijzen (zie in die zin arrest van 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commissie, C-474/09 P–C-476/09 P, EU:C:2011:522, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

147 Zoals in het bijzonder volgt uit de punten 80 en 84 van het onderhavige arrest, is het aan het Hof om in het kader van een hogere voorziening waarin de toepassing door het Gerecht van de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering ter discussie wordt gesteld na te gaan of het Gerecht deze bevoegdheid heeft uitgeoefend met volledige inachtneming van de vereisten van artikel 47 van het Handvest.

148 Aangezien rekwirant prima-faciebewijs heeft geleverd van het feit dat hij door een pushback is getroffen en Frontex geen vrijwillige medewerking heeft verleend, valt rekwirant onder de uitzonderlijke gevallen als bedoeld in de rechtspraak die is aangegeven in de punten 81 en 82 van het onderhavige arrest, die rechtvaardigen dat het Gerecht, door het gelasten van de door rekwirant voorgestelde maatregelen tot organisatie van de procesgang en maatregelen tot instructie, bemoeienis heeft met het zoeken naar bewijsmateriaal waarover Frontex zou beschikken met betrekking tot die pushback.

149 In dit verband moet in het bijzonder worden benadrukt dat het OLAF-verslag, dat gedeeltelijk door verschillende media is gepubliceerd en dat als bijlage bij de hogere voorziening van rekwirant is gevoegd, in punt 2.2.1, onder c), uitdrukkelijk verwijst naar de collectieve uitzettingsoperaties die hebben plaatsgevonden op 28 en 29 april 2020 en waarvan rekwirant stelt slachtoffer te zijn geweest, en vermeldt dat twee entiteiten van Frontex (de *risk analysis unit* of „RAU” en de *vulnerability assessment unit* of „VAU”) de geloofwaardigheid van bepaalde „open-sourceverslagen” hebben bevestigd, waaronder het Bellingcat-artikel, dat juist op die feiten betrekking heeft.

150 Het Gerecht kon daarom niet zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting de verzoeken van rekwirant om maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie afwijzen om de in punt 60 van de bestreden beschikking genoemde redenen, namelijk dat het Gerecht geenszins verplicht is om een aanvullende maatregel tot bewijslevering van de litigieuze feiten te gelasten, zelfs niet indien het na analyse tot de conclusie komt dat geen van de stukken van het dossier bewijskracht heeft.

151 Wat voorts het verzoek van rekwirant betreft om een pleitzitting te houden om mondeling voor het Gerecht te kunnen getuigen, heeft het Gerecht in punt 58 van de bestreden beschikking blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door dit verzoek af te wijzen op grond dat, gelet op de conclusie dat de door rekwirant overgelegde bewijzen de aan de gestelde schade ten grondslag liggende feiten kennelijk niet konden staven en op het feit dat de eigen getuigenis van de verzoekende partij in de regel slechts geringe bewijskracht heeft, het horen van rekwirant ter terechtzitting het voor hem niet mogelijk zou maken te voldoen aan de op hem rustende bewijslast met betrekking tot de feiten die aan de gestelde schade ten grondslag liggen, temeer daar hij zijn schriftelijke getuigenis reeds had overgelegd.

152 Zoals in de punten 116 en 117 van het onderhavige arrest is opgemerkt, kan het Gerecht immers niet bij voorbaat oordelen dat de eigen getuigenis van een verzoekende partij in de regel slechts een geringe bewijskracht heeft. Om de in de punten 113 tot en met 128 van het onderhavige

arrest genoemde redenen is de schriftelijke getuigenis van rekwirant, bevestigd door het Bellingcat-artikel, waardoor sprake is van een reeks onderling overeenstemmende bewijzen, bovendien prima-faciebewijs van het feit dat hij door het vermeende incident van 28 en 29 april 2020 is getroffen, zodat het Gerecht door het horen van rekwirant meer duidelijkheid had kunnen krijgen over de in zijn schriftelijke getuigenis aangevoerde feiten en de geloofwaardigheid van die getuigenis ten volle had kunnen beoordelen.

153 Gelet op het voorgaande moet het enige middel van de hogere voorziening worden toegewezen en moet de bestreden beschikking dus worden vernietigd.

## Terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht

154 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen, indien deze in staat van wijzen is.

155 Dat is in casu niet het geval. Aangezien het Gerecht het geding niet naar behoren heeft onderzocht om vast te stellen of is voldaan aan de voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van Frontex, is het geding namelijk niet in staat van wijzen. Bijgevolg moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak op het beroep van rekwirant.

## Kosten

156 Aangezien de zaak naar het Gerecht wordt terugverwezen dient de beslissing omtrent de kosten te worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

**1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 13 december 2023, Hamoudi/Frontex (T-136/22, EU:T:2023:821), wordt vernietigd.**

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

**3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen