

PELS RIJCKEN

Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag

Zitting van 16 november 2021

Zaak-/rolnummer C/09/618874 / KG ZA 21-940

Conclusie van antwoord

inzake

De Staat der Nederlanden (het ministerie van Buitenlandse Zaken),

gevestigd te Den Haag,

gedaagde,

advocaten: mrs. K. Teuben en C.I.J. Klostermann

tegen

Voja Travel B.V.,

statutair gevestigd te Utrecht,

Undiscovered B.V.,

statutair gevestigd te Honselersdijk,

Unico Travel B.V.,

statutair gevestigd te Krimpen aan den IJssel,

Novi Travel B.V.,

statutair gevestigd te Amsterdam,

Couleur Locale B.V.,

statutair gevestigd te Utrecht,

Localtoureo B.V.,

statutair gevestigd te Hoofddorp,

Mooi Vakanties B.V.,

statutair gevestigd te Utrecht,

Vamonos Travels B.V.,

statutair gevestigd te Amsterdam,

Cycletours B.V.,

statutair gevestigd te Amsterdam,

333travel B.V.,

statutair gevestigd te Harmelen,

Aeroglobe International B.V.,

statutair gevestigd op Terschelling,



Bohemian Birds B.V.,
statutair gevestigd te Amsterdam,
Norge Reiser B.V.,
statutair gevestigd te Wierden,
Sawadee Amsterdam B.V.,
statutair gevestigd te Amsterdam,
Dive and Travel B.V.,
statutair gevestigd te Hoevelaken,
Explore More B.V.,
statutair gevestigd te Bergen op Zoom,
Flehen B.V.,
statutair gevestigd te Putten,
Gardenia B.V.,
statutair gevestigd te Uithoorn,
Inezia Tours B.V.,
statutair gevestigd te Oldambt,
JBC-Agencies B.V.,
statutair gevestigd te Nieuwegein,
Live2Travel B.V.,
statutair gevestigd te Almere,
Riksjaonline B.V.,
statutair gevestigd te Leiden,
Sajet Specials B.V.,
statutair gevestigd Driebergen-Rijsenburg,
Singha Reizen B.V.,
statutair gevestigd te Houten,
**Triangle Tours B.V. h.o.d.n. Merapi Tour
& Travel,**
statutair gevestigd te Geffen,
Uniekgroep B.V.,
statutair gevestigd te Midlum,
Van Verre Reizen B.V.,
statutair gevestigd te Waterland,
Zuid-Afrika Specialist B.V.,
statutair gevestigd te Nijkerk,
MIR International B.V.,
statutair gevestigd te Holten,
Q.A.S. Quality Air Services B.V.,
statutair gevestigd te Amsterdam,
All for Nature B.V.,
statutair gevestigd te Woerden,
Kazinga Tours NL B.V.,
statutair gevestigd te Beverwijk,



Atma Asia Travel B.V.,
statutair gevestigd te Groningen,
Matoke Tours B.V.,
statutair gevestigd te 's-Hertogenbosch,
ITG Holding B.V.,
statutair gevestigd te 's-Hertogenbosch,
Edgeplore B.V.,
statutair gevestigd te Tilburg,
Smaragd Reizen B.V.,
statutair gevestigd te Enkhuizen,
Mimpi Reizen V.O.F.,
gevestigd te Amsterdam,
Saffraan Reizen V.O.F.,
gevestigd te Mook,
Emvee Travel Service V.O.F.,
gevestigd te Utrecht,
Sable Tours V.O.F.,
gevestigd te Dordrecht,
M.J.M. Satink, h.o.d.n. Asian Way of Life,
woonachtend te Zwolle,
B. Siebelink, h.o.d.n. Mentor
Natuurfotografie,
woonachtend te Hilversum,
E.M. Dankmeijer, h.o.d.n. Reisbureau
Acire, Delta Holidays en Gayaway,
woonachtend te Nieuwegein,
M.D. Pronk, h.o.d.n. Explore Tanzania,
woonachtend te Apeldoorn,
M.Y. Zohlandt-Bruinvelts, h.o.d.n. Africa
Feeling,
woonachtend te Amersfoort,
C.W.H.M. Bockting, h.o.d.n. Atuu Travel,
woonachtend te Breda,
H.W.J. Vos, h.o.d.n. Puur Kroatië,
woonachtend te Tiel,
T.J.H. Cillekens, h.o.d.n. Milorho Travel,
woonachtend te Weert,
H. Riezebos, h.o.d.n. Travel Nepal,
woonachtend te Groningen,
J.M.H. de Jonge, h.o.d.n. Young Travel
Company,
woonachtend te Hoofddorp,



**J.M. van der Herberg, h.o.d.n. Cocreation
Travel,**

woonachtend te Badhoevedorp,

I.J. Gorter-Bode, h.o.d.n. GoAfrika.nl,

woonachtend te Aalsmeer,

H. Swama, h.o.d.n. Yaxa Reizen,

woonachtend te De Wilp.

eisers,

advocaten: mrs. P.M.F. Boerrigter, J.W.M.

Hagelaars en R.L. Fabritius

1 Inleiding

- 1.1 Het coronavirus en de ziekte die COVID-19 die het virus veroorzaakt, houden de wereld al ruim anderhalf jaar in de greep. Vanwege een ongekend hoge werkdruk op de zorg en de grote aantallen COVID-19 patiënten heeft de Staat over de hele breedte van de samenleving ingrijpende maatregelen moeten nemen. Sinds eind april 2021 is de Nederlandse samenleving stap voor stap weer heropend.
- 1.2 Helaas lopen de besmettingscijfers en ziekenhuisopnames de laatste weken weer snel op. Het OMT adviseerde op 2 november 2021 om zo spoedig mogelijk aanvullende maatregelen te nemen om de toenames van ziekenhuis en IC-opnames te keren, en deze in de tijd te spreiden zodat de zorgcapaciteit in brede zin voor zowel patiënten binnen de reguliere zorg als voor COVID-19-patiënten gewaarborgd blijft. Ook de kwetsbaren in de samenleving moeten beschermd worden tegen de toegenomen circulatie van het virus. Het OMT adviseerde aanvullende maatregelen te nemen om de transmissie van het virus af te remmen door maatregelen te nemen die het aantal, de intensiteit en/of duur van contacten doen afnemen.¹ Gelet op dit OMT-advies zag de Staat zich genoodzaakt de maatregelen aan te scherpen: er werd een dringend advies gedaan om 1,5 meter afstand te houden, het thuiswerkadvies werd aangescherpt en de mondkapjesplicht werd uitgebreid. Daarnaast werd besloten tot bredere inzet van het coronatoegangsbewijs.
- 1.3 Vanaf het begin van de COVID-19 pandemie is de situatie in het desbetreffende land met betrekking tot het coronavirus meegenomen in de reisadviezen voor Nederlandse burgers die naar het buitenland willen reizen. Daarbij kan ook de Nederlandse volksgezondheid worden meegewogen. In Nederland gold vanwege de slechte gezondheidssituatie in Nederland en het buitenland en vanwege wereldwijde reisrestricties in twee periodes, in lijn met advies van het OMT, een algeheel "oranje" reisadvies om geen niet-noodzakelijke reizen te ondernemen naar het buitenland.² Dit was een belangrijke maatregel om verspreiding van het coronavirus en import van zorgwekkende varianten uit het buitenland te beperken. Afgezien van deze periodes zijn landen specifiek beoordeeld.
- 1.4 Vanaf 15 mei 2021 hebben steeds meer (met name Europese) landen een "geel" of "groen" reisadvies gekregen. Voor een groot aantal landen buiten de Europese Unie is op dit moment nog sprake van een oranje reisadvies. De Staat werkt eraan om de reisadviezen nog beter aan te laten sluiten bij de huidige fase van de pandemie. De reisbranche en eisers zijn hiervan op de hoogte. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de betekenis van de kleurcodes en de indeling van de kleurcodes de komende periode wordt aangepast. Aanvankelijk zou de besluitvorming hierover begin november

¹ Advies Outbreak Management Team 2 november 2021 n.a.v. 128^e OMT, p. 5.

² De eerste periode waarin wereldwijd werd geadviseerd om alleen noodzakelijke reizen te ondernemen liep van 17 maart t/m 15 juni 2020, en de tweede periode liep van 16 december 2020 t/m 15 mei 2021. Er gold in die periodes een wereldwijd oranje reisadvies.

plaatsvinden. Vanwege de huidige ontwikkelingen, met sterk oplopende besmettingen en dreigende overbelasting van de zorg, heeft het kabinet nog niet besloten per wanneer het verantwoord en verstandig is om het reisadviezenbeleid aan te passen. De besluitvorming daarover loopt op dit moment nog.

- 1.5 Eisers zijn reisorganisaties en vorderen in dit kort geding dat de Staat wordt bevolen om zijn reisadviezen aan burgers binnen vijf werkdagen aan te passen. Primair vorderen zij dat de Staat zijn reisadviezen zodanig zou moeten aanpassen dat alle landen die op dit moment vanwege het coronavirus een oranje reisadvies hebben, een geel of een groen reisadvies krijgen. Volgens eisers zou de Staat daarbij eventueel kunnen vermelden dat voor niet gevaccineerde burgers wel een oranje reisadvies blijft gelden. De subsidiaire vorderingen van eisers zijn er, kort samengevat, op gericht de Staat op te dragen de oranje reisadviezen (buiten de Europese Unie) op andere wijze te 'versoepelen'. Aan hun vorderingen leggen eisers ten grondslag dat de huidige reisadviezen onjuist en inconsistent zouden zijn. Dit zou onrechtmatig zijn jegens eisers.
- 1.6 De Staat meent dat de vorderingen van eisers afgewezen dienen te worden. De reisadviezen aan burgers komen op een zorgvuldige wijze tot stand. Er is geen sprake van onjuiste informatieverstrekking, laat staan dat er sprake zou zijn van onrechtmatig handelen jegens eisers. Vooruitlopend op de zitting zet de Staat in deze conclusie alvast uiteen hoe de reisadviezen tot stand komen (§ 2) en gaat de Staat kort in op de steunmaatregel VLN (§ 3). De Staat zal zijn verweer ter zitting nader toelichten.

2 Achtergronden reisadviezen

2.1 Doel reisadviezen

- 2.1.1 De reisadviezen hebben als doel om Nederlanders te informeren over veiligheidsrisico's in het buitenland, zodat zij goed voorbereid op reis kunnen gaan. Ook geven de reisadviezen Nederlanders een handelingsperspectief in geval van nood om hen zo goed mogelijk (op weg) te helpen wanneer er een probleem ontstaat bij een verblijf in het buitenland. De reisadviezen zijn dus primair bedoeld voor de reiziger, en niet voor de reisbranche.
- 2.1.2 Vanaf het begin van de COVID-19 pandemie is ook het coronavirus meegenomen in de reisadviezen. Ook de gevolgen voor de Nederlandse volksgezondheid kunnen daarbij worden meegewogen.
- 2.1.3 Reisadviezen zijn niet juridisch bindend, maar adviserend. Op reis gaan is uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid en afweging van de Nederlandse reiziger. De reisadviezen worden gepubliceerd via www.nederlandwereldwijd.nl, de BZ reis-app, en

onder de aandacht gebracht via het 24/7 Consulaire Contact Center en radio- en tv campagnes.

2.2 *Kleurcodes*

2.2.1 Om de gebruiksvriendelijkheid van de reisadviezen te vergroten, is elk reisadvies voorzien van een kleurcode op een landkaart. Er zijn vier kleurcodes, die op dit moment het volgende inhouden:³

- Groen: u kunt reizen.

Als een land groen is kan dat 2 dingen betekenen:

- De veiligheidsrisico's in het land of gebied zijn vergelijkbaar met wat u in Nederland gewend bent;
- Er zijn weinig besmettingen met het coronavirus.

Bij terugkeer naar Nederland vanuit een groen gebied in de Europese Unie of het Schengengebied zijn er geen extra maatregelen wanneer u terugreist. Bij terugkeer naar Nederland vanuit een groen gebied buiten de Europese Unie of het Schengengebied zijn er extra maatregelen zoals het laten zien van een vaccinatie- of testbewijs. Bekijk het reisadvies om te zien welk bewijs u nodig heeft.

- Geel: let op, er zijn risico's. U kunt reizen naar het land of gebied van uw keuze. Maar let op: er zijn veiligheids- of gezondheidsrisico's. Bereid uw reis goed voor.

Als een land of gebied geel is kan dat twee dingen betekenen:

- De veiligheidsrisico's zijn anders dan wat u in Nederland gewend bent. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met criminaliteit, kans op natuurgeweld, slechte infrastructuur of de politieke situatie;
- Er zijn besmettingen met het coronavirus. Als het aantal coronabesmettingen toeneemt, kunnen er extra coronamaatregelen opgelegd worden zoals een avondklok.

Bij terugkeer naar Nederland vanuit een geel gebied zijn er extra maatregelen zoals het laten zien van een coronabewijs of een vaccinatie- of testbewijs. Bekijk het reisadvies om te zien welk bewijs u nodig heeft.

- Oranje: alleen noodzakelijke reizen. Reis alleen naar het land of gebied als dat echt noodzakelijk is. Vakantiereizen zijn niet noodzakelijk. Reist u toch? Bereid u zich dan zeer goed voor.

Als een land of gebied oranje is kan dat drie dingen betekenen:

³ Zie: <https://www.nederlandwereldwijd.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-betekenen-de-kleurcodes-bij-reisadviezen>.

- Er zijn ernstige veiligheidsrisico's. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met de politieke situatie, terrorismedreiging, criminaliteit of natuurgeweld;
- Er zijn veel coronabesmettingen. U kunt te maken krijgen met strengere maatregelen zoals een *lockdown*, een avondklok of minder mogelijkheden om in het land te reizen;
- Er kan een inreisverbod gelden voor reizigers uit Nederland. U kunt het land dan niet inreizen, ook niet voor een noodzakelijke reis.

Bij terugkeer naar Nederland vanuit een oranje gebied zijn er maatregelen zoals het laten zien van een coronabewijs of een vaccinatie- of testbewijs. Bekijk het reisadvies om te zien welk bewijs u nodig heeft, of u in quarantaine moet en of er nog aanvullende regels zijn voor uw reis.

- Rood: niet reizen. Reis niet naar dit land of gebied. Reist u toch? Bereid u zich dan zeer goed voor.

Als een land of gebied rood is kan dat twee dingen betekenen:

- Door zeer ernstige veiligheidsrisico's is het er levensgevaarlijk;
- Door vergaande coronamaatregelen kunt u het land of gebied niet in of uit reizen. De Nederlandse overheid kan u ook niet terughalen naar Nederland.

Bij terugkeer naar Nederland vanuit een rood gebied zijn er maatregelen zoals het laten zien van een coronabewijs of een vaccinatie- of testbewijs. Bekijk het reisadvies om te zien welk bewijs u nodig heeft, of u in quarantaine moet en of er nog aanvullende regels zijn voor uw reis.

2.3 *Hoe komen de reisadviezen tot stand?*

- 2.3.1 In de huidige reisadviezen wordt zowel de algemene veiligheidssituatie in een land als de gezondheidssituatie in verband met COVID-19 meegenomen.
- 2.3.2 De veiligheidssituatie in een land wordt beoordeeld op basis van objectieve informatie van ambassades en consulaten, lokale autoriteiten, inlichtingendiensten en andere Europese landen. Daarnaast wordt contact onderhouden met beveiligingsafdelingen van internationaal opererende bedrijven en non-gouvernementele organisaties en bedrijven die gespecialiseerd zijn in veiligheidsanalyses.
- 2.3.3 Verschillende omstandigheden en gebeurtenissen kunnen aanleiding geven het reisadvies aan te passen. Bijvoorbeeld wanneer de veiligheidssituatie of risico's voor Nederlanders in het buitenland (dreigen te) veranderen door een terroristische dreiging of als er een ontwrichting verwacht wordt van het openbare leven door politieke onrust of een natuurramp. Daarnaast worden factoren zoals criminaliteit en openbare orde meegewogen. Welke kleurclassificatie een reisadvies krijgt is

afhankelijk van de aard en de frequentie van de risico's, maar ook van de vraag in welke mate deze risico's zijn gericht op buitenlanders en Nederlanders specifiek.

- 2.3.4 Risico's die op zichzelf vergelijkbaar zijn kunnen in landen tot verschillende classificaties (en bijbehorende kleurcodes) leiden. Dit heeft onder andere te maken met de weerbaarheid van de lokale autoriteiten: dat wil zeggen de mate waarop deze zijn voorbereid op of adequaat reageren op de aanwezige veiligheidsrisico's. Ook kunnen factoren als de beschikbaarheid van vluchten naar het buitenland, beschikbaarheid van basisvoorzieningen zoals medische zorg en de logistieke situatie ter plekke een rol spelen. De uitkomst van de afweging tussen risico aan de ene kant, en weerbaarheid en andere mitigerende factoren aan de andere kant, vormt het uitgangspunt voor het reisadvies. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gevolgen van een tyfoon in het ene land kunnen leiden tot een andere classificatie van het reisadvies dan de gevolgen van dezelfde tyfoon in een land waar de weerbaarheid en voorzieningen minder goed ontwikkeld zijn. Ook kan een combinatie van veiligheidsrisico's aanleiding vormen om reizen te ontraden.
- 2.3.5 Sinds het begin van de coronapandemie wordt ook het coronavirus meegewogen in het reisadvies. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) adviseert wekelijks over de gezondheidssituatie in een land in verband met het coronavirus en de ziekte COVID-19. Aan de hand van dit advies wordt in overleg tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: BZ) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) vastgesteld welke kleur het reisadvies van het betreffende land krijgt.
- 2.3.6 Het RIVM beoordeelt aan de hand van de besmettingsgraad, het aantal afgenomen testen, het percentage positieve testen, reisanamnese, trends in besmettingen en de eventuele aanwezigheid van een zorgwekkende nieuwe virusvariant (*Variant of Concern*) of een land/gebied een verhoogd risico heeft of niet. Ook wordt in voorkomende gevallen informatie van de ambassades en consulaten meegewogen indien het RIVM onvoldoende zicht heeft op de situatie in een land.

De informatie van de ambassades en consulaten geeft inzicht in de lokale veiligheids- en gezondheidssituatie en is van grote waarde voor de beoordeling van de veiligheid van een land. Ambassades en consulaten hebben kennis van de lokale situatie en ontwikkelingen. Zij hebben door hun netwerk ter plaatse, beheersing van de taal en kennis van de lokale situatie toegang tot informatiebronnen die anders onbereikbaar zouden blijven. De ambassades en consulaten leveren input wanneer het RIVM om meer informatie vraagt over de lokale situatie, waaronder bijvoorbeeld vragen over concrete cijfers of duiding van de naleving van de coronaregels. Ook hebben de ambassades en consulaten een concrete rol bij het beoordelen van mogelijke nieuwe zeer hoog risicogebieden.

- 2.3.7 De Staat probeert de Europese Raadsaanbevelingen op het gebied van COVID-19 en reizen zoveel mogelijk mee te nemen in de totstandkoming van zijn nationale reisadviezen.⁴ Voor zowel landen binnen de EU als buiten de EU geldt dat er drempelwaarden van bepaalde indicatoren worden gehanteerd om de adviezen vast te stellen, maar de systematiek verschilt vanwege de Europese afspraken die hierover zijn gemaakt en vanwege de verschillen in epidemiologische situatie binnen en buiten de EU. Zo zijn er binnen de EU afspraken gemaakt over de manier waarop en welke data er gerapporteerd wordt. Door intensieve samenwerking met het European Centre for Disease Prevention and Control (hierna: ECDC) worden die gegevens met elkaar uitgewisseld. Hierdoor is het zicht op de epidemiologische situatie binnen de EU over het algemeen beter dan buiten de EU. Daardoor verschillen ook de drempelwaardes en het proces van vaststellen van veilige en onveilige landen.

Anders dan eisers stellen (dagvaarding, § 6.5) worden reisadviezen nooit opgesteld of aangepast op basis van 'mogelijke' beperkende maatregelen. De adviezen zijn gebaseerd op de actuele lokale situatie en in het kader van COVID-19 op de actuele epidemiologische situatie. Als er sprake is van een daadwerkelijk inreisverbod voor Nederlandse reizigers, krijgt een land wel een oranje reisadvies, omdat een Nederlander niet naar het land kan reizen.

2.4 Systematiek binnen EU

- 2.4.1 Voor de advisering over de landen binnen de EU sluit het RIVM zoveel mogelijk aan bij de indicatoren en bijbehorende drempelwaarden die door het ECDC worden gebruikt voor de risico inschaling van lidstaten in het kader van reizen.⁵ Deze drempelwaarden zijn vastgelegd in Raadsaanbeveling 2020/1475.⁶

De Raad heeft een aanbeveling aangenomen met gemeenschappelijke criteria en een gemeenschappelijk kader voor reismaatregelen als reactie op de COVID-19-pandemie. Aanbeveling (EU) 2020/1475 (die een aantal keer is herzien)⁷ voorziet in een gecoördineerde aanpak ten aanzien van de volgende kernpunten: de toepassing van gemeenschappelijke criteria en drempelwaarden bij beslissingen over het al dan niet instellen van beperkingen van het vrije verkeer, het in kaart brengen van het risico op COVID-19-overdracht met een afgesproken kleurcode, en een gecoördineerde aanpak van eventuele maatregelen die geschikt zijn voor personen die tussen gebieden reizen, afhankelijk van het risico op overdracht in die gebieden.

⁴ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie en Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking. Deze aanbeveling zijn inmiddels een aantal keer gewijzigd.

⁵ Zie: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

⁶ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie. Deze aanbeveling is een aantal keer gewijzigd.

⁷ De geconsolideerde tekst is te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210616>.

2.4.2 Het RIVM adviseert een land aan te wijzen als 'hoogrisicogebied' bij de volgende drempelwaarden:

- Indien het aantal positieve testen (de incidentie) hoger ligt dan 75 per 100.000 inwoners per 14 dagen en het percentage positieve testen van het totaal afgenomen testen (het vindpercentage) lager is dan 1%, of;
- Indien het percentage positieve testen (het vindpercentage) hoger is dan 4%, of;
- Indien het aantal positieve testen (de incidentie) hoger ligt dan 50 per 100.000 inwoners per 14 dagen maar lager dan 75 per 100.000 inwoners per 14 dagen en het percentage positieve testen (het vindpercentage) hoger is dan 1%.

2.4.3 Zoals hiervoor is toegelicht (§ 2.3.6), kan het RIVM ook andere indicatoren laten meewegen in de advisering, zoals het aantal positief geteste personen met een reishistorie in het betreffende land, de vraag of er signalen van stijgende aantallen besmettingen en uitbraken zijn in een land, en de vraag of er sprake is van een virusvariant die zorgen baart. Op de website van het RIVM worden deze indicatoren toegelicht.⁸

2.4.4 Na het RIVM-advies besluit het ministerie van VWS, in overleg met het ministerie van BZ, of een land aangewezen dient te worden als hoogrisicogebied. Sinds 8 augustus 2021 wordt voor landen binnen de EU de lijn gehanteerd dat wanneer een land aangewezen wordt als hoogrisicogebied, een geel reisadvies volgt. Voor terugkeer uit gele landen binnen de EU is altijd een Digitaal Corona Certificaat (DCC coronabewijs) vereist: een testbewijs, een vaccinatiebewijs of een herstelbewijs.

2.4.5 Wanneer een land niet als hoogrisicogebied wordt aangeduid, resulteert dat in een groen reisadvies en gelden er geen maatregelen bij het inreizen in Nederland. Als er sprake is van verspreiding of verdenking van een zorgwekkende virusvariant, wordt een oranje reisadvies gegeven. Het betreffende gebied wordt dan als 'zeer hoogrisicogebied met een zorgwekkende virusvariant' aangeduid. Daarvan is op dit moment binnen de EU geen sprake.

2.4.6 Samengevat wordt de volgende systematiek gehanteerd voor de reisadviezen binnen Europa:

Kleurcode reisadvies	reisadvies
Groen • Incidentie < 50/100.000 & vindpercentage < 4% • Incidentie < 74/100.000 & vindpercentage < 1% (ECDC groen)	U kunt reizen

⁸ Zie: <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/reisadviezen>.

Geel • Ongeacht incidentie bij vindpercentage $\geq 4\%$ • Vanaf incidentie 50/100.000 bij vindpercentage $1 < 4\%$ • Vanaf incidentie 75/100.000 bij vindpercentage $< 1\%$ (ECDC oranje, rood en donkerrood)	Reizen is mogelijk, maar er zijn risico's
Oranje • Zorgwekkende virusvariant	Alleen noodzakelijke reizen

2.4.7 Bij bovenstaand schema moet uiteraard worden opgemerkt dat ook andere veiligheids- en gezondheidsfactoren doorslaggevend kunnen zijn voor de kleurcode. Een land kan ook om andere redenen een oranje of rode kleurcode krijgen.

2.5 Systematiek buiten EU

2.5.1 De kleur van het reisadvies voor de landen buiten de EU is gekoppeld aan de EU veilige landenlijst (hierna: EU VLL). De EU VLL bevat derde landen waarin de COVID-19 situatie als veilig wordt beschouwd door EU-lidstaten. Reizigers uit deze landen zijn uitgezonderd van het EU-inreisverbod, waardoor burgers uit deze landen ongehinderd naar de EU kunnen reizen.

Voor reizigers uit landen die niet op deze lijst staan, geldt dat zij alleen naar Nederland kunnen reizen als zij onder de uitzonderingscategorieën van het inreisverbod vallen. Gevaccineerde reizigers zijn uitgezonderd van het EU-inreisverbod, tenzij zij afkomstig zijn uit een land met een zorgelijke virusvariant.

2.5.2 De EU VLL wordt iedere twee weken in Brussel herzien. De keuze om een land toe te voegen of te verwijderen wordt gemaakt op basis van een risico inschatting van het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). In de EU Raadsaanbeveling 2020/912 zijn de drempelwaarden vastgelegd die gelden voor toevoeging of verwijdering van landen op de EU veilige landenlijst.⁹

Voor de beslissing of een land buiten de EU op de lijst wordt opgenomen, wordt gekeken naar de volgende criteria in verband met de epidemiologische situatie:¹⁰

- niet meer dan 75 nieuwe positieve testen per 100 000 inwoners in de laatste 14 dagen;
- een stabiele of dalende trend van nieuwe gevallen in die periode ten opzichte van de 14 dagen daarvoor;

⁹ Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking.

¹⁰ Zie de website van de Raad: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/coronavirus/covid-19-travel-into-the-eu/>.

- meer dan 300 testen per 100.000 inwoners in de voorafgaande 7 dagen, als het ECDC over die gegevens beschikt;
- niet meer dan 4% positieve testen van alle COVID-19-testen die in de voorafgaande 7 dagen zijn uitgevoerd, als het ECDC over die gegevens beschikt;
- de aard van het in een land aanwezige virus, met name of er belangwekkende of zorgwekkende varianten van het virus zijn gevonden;
- de algehele respons van het land op COVID-19, rekening houdend met de beschikbare informatie over, onder meer, surveillance, contactonderzoek, inperking, behandeling en rapportering, over de betrouwbaarheid van de informatie en, zo nodig, over de totale gemiddelde score voor de Internationale Gezondheidsregeling;
- Ook zou er rekening moeten worden gehouden met de vooruitgang van vaccinatie van de bevolking. Tevens moet op regelmatige basis en per geval rekening worden gehouden met wederkerigheid.

De incidentie per 100.000 inwoners over de afgelopen 14 dagen is hierbij het belangrijkste criterium. Wanneer een land onder deze drempelwaarde komt, kan dit land aangedragen worden voor toevoeging aan de Europese Veilige Landenlijst. Voor daadwerkelijke toevoeging is steun van een meerderheid van EU lidstaten nodig.

Voordat Nederland steun uitspreekt voor toevoeging aan of doorhalen van een land op de EU VLL vraagt het ministerie van VWS advies aan het RIVM over de situatie in het betreffende land. Het RIVM geeft op basis van de hen bekende gegevens aan of er bezwaren zijn om landen toe te voegen of dat het wenselijk is om landen van de lijst te verwijderen. Wanneer het RIVM bezwaren ziet in toevoeging, bijvoorbeeld omdat door gebrekkige surveillance in het land onvoldoende zicht is op de werkelijke besmettingsgraad, kan worden besloten geen steun uit te spreken voor toevoeging van dit land aan de EU VLL.

- 2.5.3 Wanneer een land in Europees verband is geclassificeerd als 'veilig', naar aanleiding van een risico inschatting van de ECDC, en daarmee op de EU VLL komt te staan, volgt Nederland dit epidemiologische oordeel en krijgt een land een groen of geel reisadvies (de uiteindelijke kleur is afhankelijk van de COVID-incidentie en de veiligheidssituatie in het land).
- 2.5.4 Wanneer een land niet op de EU VLL staat, geldt het Europees inreisverbod voor reizigers uit dit land, tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond (zie hiervóór in § 2.5.1). Er is dan minimaal sprake van een hoogrisicogebied en er wordt dan een oranje reisadvies gegeven.

Bij landen die niet op de EU VLL staan, geldt dat het RIVM adviseert een land aan te wijzen als zeer hoogrisicogebied indien het een incidentie boven de 500 per 100.000 inwoners per 14 dagen heeft. Daarnaast kan het RIVM adviseren een land aan te wijzen als zeer hoogrisicogebied wanneer er

signalen zijn van een zorgwekkende situatie of grote uitbraken. Deze signalen worden vervolgens in afstemming tussen de ministeries van VWS en BZ afgewogen tegen extra informatie over de lokale situatie verkregen door de diplomatieke post.

- 2.5.5 Samengevat wordt de volgende systematiek gehanteerd voor de reisadviezen buiten Europa:

Kleurcode reisadvies	reisadvies
Groen • Veilige landenlijst EU • en incidentie < 50/100.000	U kunt reizen
Geel • Veilige landenlijst EU • en incidentie > 50/100.000	Reizen is mogelijk, maar er zijn risico's
Oranje • Niet op veilige landenlijst EU; en/of • Incidentie > 500/100.000; en/of • Zorgwekkende virusvariant	Alleen noodzakelijke reizen

- 2.5.6 Bij bovenstaand schema moet uiteraard worden opgemerkt dat ook andere veiligheids- en gezondheidsfactoren doorslaggevend kunnen zijn voor de kleurcode. Een land kan ook om andere redenen een oranje of rode kleurcode krijgen.

2.6 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen

- 2.6.1 De reisadviezen zijn continu in ontwikkeling en worden voortdurend aangepast aan de (veranderende) epidemiologische situatie. Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt werkt de Staat eraan om de reisadviezen nog beter wil laten aansluiten op de huidige fase van de pandemie.
- 2.6.2 In het kader daarvan was een plan opgesteld om de systematiek te wijzigen waarop de reisadviezen en bijbehorende kleurcodes tot stand komen. In dit plan zou bij de totstandkoming van reisadviezen voor landen buiten de EU de lokale COVID-19 situatie niet langer doorslaggevend zijn voor de kleurcode, maar nog wel worden meegewogen, samen met andere (veiligheids- en gezondheids)factoren. De automatische koppeling tussen de EU VLL en de kleur van het reisadvies zou dan komen te vervallen.
- 2.6.3 Toen het kort geding aanhangig werd gemaakt, begin oktober 2021, was de verwachting dat de besluitvorming hierover op 5 november 2021 zou plaatsvinden. Omdat de Staat het relevant achtte voor eisers om op de hoogte te zijn van deze mogelijke ontwikkelingen, heeft de Staat eisers op 19 oktober 2021 – onder de voorwaarde van strikte vertrouwelijkheid – geïnformeerd over de mogelijk op handen zijnde aanpassingen. Daarbij is uitdrukkelijk aangegeven dat dit verwachtingen waren

op basis van de toenmalige epidemiologische situatie en dat er geen garanties over de (inhoud van de) besluitvorming konden worden gegeven.

- 2.6.4 In de periode die volgde vond er een sterke toename van het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames in Nederland plaats, waardoor de zorg opnieuw onder druk is komen te staan. Gelet op deze epidemiologische ontwikkelingen adviseerde het OMT tot het nemen van maatregelen om de transmissie van het virus af te remmen door maatregelen te nemen die het aantal, de intensiteit en/of duur van contacten doen afnemen, waarna de Staat aanvullende binnenlandse maatregelen heeft getroffen (zie hiervoor in § 1.2).
- 2.6.5 Vanwege de ernst van de situatie kijkt het kabinet op 12 november 2021 opnieuw of er, naar aanleiding van nader advies van het OMT, aanvullende maatregelen moeten worden genomen. Vanwege deze ontwikkelingen heeft het kabinet nog niet besloten per wanneer het verantwoord en verstandig is om (de criteria van) het reisadviezenbeleid te versoepelen. Dit betekent dat op dit moment alleen binnen de huidige criteria reisadviezen worden aangepast, bijvoorbeeld als landen aan de EU VLL worden toegevoegd of van de EU VLL worden verwijderd, afhankelijk van de Brusselse besluitvorming.¹¹

3 Subsidie Vaste Lasten voor onder andere Nachtsluiting (VLN)

- 3.1 De Staat heeft vanaf de start van de crisis maatregelen genomen bestaande uit omvangrijke economische steun- en herstelpakketten om de ingrijpende economische gevolgen van de getroffen maatregelen het hoofd te kunnen bieden. Deze maatregelen zijn neergelegd in de opeenvolgende noodpakketten, waar ook de reisbranche gebruik van heeft kunnen maken. Een compleet overzicht van de omvangrijke steunmaatregelen is te vinden op de website van de Rijksoverheid (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen>).
- 3.2 Met het heropenen van de samenleving zijn deze steunmaatregelen stap voor stap afgebouwd. Per 1 oktober 2021 is het kabinet in beginsel gestopt met de generieke steunmaatregelen. Daarbij heeft het kabinet wel besloten dat voor nachtclubs en discotheken, die nog te maken zullen hebben met sluiting na 1 oktober 2021, een gerichte compensatieregeling wordt georganiseerd. Op 24 september 2021 is hiervoor de VLN aangekondigd, de Subsidie vaste lasten financiering COVID-19 in verband met aanhoudende coronamaatregelen waaronder nachtsluiting.¹²

¹¹ Zie de wereldkaart op: <https://www.nederlandwereldwijd.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/welke-landen-hebben-welke-kleurcode>. Op 27 oktober 2021 hebben de Europese lidstaten bijvoorbeeld besloten om Argentinië, Colombia, Namibië en Peru weer op de Europese lijst van veilige landen te plaatsen.

¹² Kamerbrief van de minister van EZK van 24 september 2021 inzake steun aan door nachtsluiting getroffen horecabedrijven, met kenmerk: CE-AEP / 21241056.

- 3.3 Ondernemers die in het vierde kwartaal van 2021 minimaal 50% minder omzet hebben, bijvoorbeeld door de verplichte nachtsluiting van de horeca (van 0:00 tot 06:00 uur), kunnen VLN-subsidie aanvragen voor hun vaste bedrijfslasten. De VLN is er specifiek op gericht om bedrijven te helpen die door de verplichte nachtsluiting geraakt worden, maar de regeling is ook breder te gebruiken door ondernemers met minimaal 50% omzetverlies.¹³ Ook ondernemers in de reisbranche kunnen, als zij voldoen aan alle voorwaarden van de regeling¹⁴, aanspraak maken op deze tegemoetkoming.
- 3.4 De VLN wordt berekend met het omzetverlies (minimaal 50%), het percentage vaste lasten en een subsidiepercentage. Bij een hoger omzetverlies, wordt ook een groter deel van de vaste lasten vergoed. Bij een omzetverlies van 100% is bijvoorbeeld sprake van een subsidiepercentage van 85%.
- 3.5 De VLN is alleen voor het vierde kwartaal van 2021 aan te vragen en gaat naar verwachting in de tweede helft van november open. Dit is afhankelijk van goedkeuring door de Europese Commissie.
- 3.6 Voor deze regeling geldt overigens dat het uitgangspunt van deze regeling (net als van de eerder steunmaatregelen) – vanzelfsprekend – geen schadeloosstelling is. Dat is ook niet vereist.

Vgl. ook: rechtbank Den Haag 11 december 2020,
ECLI:NL:RBDHA:2020:12601, rov. 4.11.

4 Verweer

- 4.1 De Staat zal zijn verweer ter zitting nader toelichten.

5 Conclusie

De Staat concludeert:

- (i) tot afwijzing van het gevorderde;

¹³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiële-regelingen/overzicht-financiële-regelingen/subsidie-vaste-lasten-nachtsluiting-horeca-vln>.

¹⁴ De belangrijkste voorwaarden van de VLN zijn: i) een onderneming of groep verbonden ondernemingen heeft TVL Q2 en TVL Q3 aangevraagd en gekregen; (ii) een onderneming of groep verbonden ondernemingen verwacht minimaal 50% omzetverlies in het 4e kwartaal (Q4 2021) ten opzichte van het 4e kwartaal van 2019 (Q4 2019) óf het 1e kwartaal van 2020 (Q1 2020); (iii) de onderneming stond op 30 juni 2020 ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, en heeft minimaal één vestiging in Nederland. Die vestiging heeft een aparte voordeur of opgang los van het huisadres en (iv) de onderneming of groep verbonden ondernemingen ontving tussen maart 2020 en 31 december 2021 niet meer dan € 1,8 miljoen aan overheidssteun voor vaste lasten. Zie hierover ook de website van de RVO, te raadplegen via: <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/tvl/vln-2021>.

(ii) met veroordeling van eisers in de kosten van het geding, zulks met bepaling dat over die proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van de vijftiende dag na de datum van het te dezen wijzen vonnis;

(iii) en met veroordeling van eisers in de nakosten, conform het liquidatietarief begroot op € 157 dan wel, in het geval van betekening, € 239;

(iv) met verklaring dat deze proceskostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad zijn.



Advocaat

behandeld door	K. Teuben en C.I.J. Klostermann
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	+31 70 515 3416
fax	+31 70 515 3097
e-mail	karlijn.teuben@pelsrijcken.nl
zaaknr	11016971