

Deze zaak wordt behandeld door: mrs. P.M.F. Boerrigter, J.W.M. Hagelaars en R.F. Fabritius, advocaten te Nijmegen Postbus 55, 6500 AB, telefoon (024) 381 31 59, telefax (024) 360 60 26

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

Zittingsdatum: 16 november 2021

Rechtbank Den Haag

PLEITNOTA

inzake:

54 reisorganisaties

eisers

advocaten: mrs. P.M.F. Boerrigter, J.W.M.
Hagelaars en R.F. Fabritius

tegen:

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

gedaagde

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

Inleiding

1. We weten allemaal dat het niet goed gaat met de coronasituatie in Nederland. Er zijn te veel besmettingen en te veel ziekenhuisopnames. Daarom zijn afgelopen vrijdag weer strengere maatregelen aangekondigd. Deze procedure gaat echter niet over de coronasituatie *in Nederland*, maar om de reisadviezen die de Staat geeft aan Nederlanders die naar het *buitenland* willen reizen. Deze procedure draait dus, met andere woorden, niet om de vraag hoe veilig het in Nederland is, maar hoe veilig het is voor Nederlandse (veelal gevaccineerde) burgers om naar het *buitenland* te reizen, meer specifiek naar landen buiten de EU.
2. Nog altijd raadt de Staat voor vrijwel alle landen buiten Europa toeristische reizen stellig af.

Deze landen hebben een 'oranje reisadvies', wat inhoudt "*Reis alleen naar [land x] als dat echt noodzakelijk is. Toeristische reizen zijn niet noodzakelijk.*"

3. Aan het begin van de coronacrisis hebben de verantwoordelijke ministers glashelder duidelijk gemaakt wat zij vinden van Nederlanders die de reisadviezen niet in acht nemen: asociaal. Veel mensen laten het om die reden wel uit hun hoofd om op vakantie te gaan naar een land met een oranje reisadvies. Met grote gevolgen voor de reisbranche van dien. Het water staat veel reisorganisaties aan de lippen. Veel reisorganisaties die deelnemen aan deze procedure, leggen zich toe op vakantiereizen buiten Europa en hebben al maandenlang nauwelijks klanten. In deze periode van het jaar worden normaal veel vakanties naar een winterzonbestemming geboekt, maar de boekingen blijven dit jaar – vanwege de reisadviezen – uit.
4. In zijn conclusie van antwoord wijst de Staat op de steunmaatregel 'tegemoetkoming vaste lasten'. Op grond van die maatregel kunnen reisorganisaties maximaal 6% van hun misgelopen omzet van de Staat vergoed krijgen. Dat is namelijk het percentage vaste lasten dat door het CBS voor deze branche is bepaald. Het behoeft geen toelichting dat dit voor reisorganisaties die vrijwel al hun omzet moeten missen nog geen doekje voor het bloeden is. De rekeningen voor vaste lasten van de onderneming kunnen betalen is een ding, een fatsoenlijk inkomen voor ondernemers – dat hard nodig is om de verliezen van de laatste 1,5 jaar in te lopen – is iets heel anders.
5. Gelet op de grote gevolgen voor ondernemingen in de reisbranche is het dus cruciaal dat de reisadviezen reizigers *juist* informeren over veiligheidsrisico's. De Staat moet zich onthouden van het geven van desinformatie of het anders voorspiegelen van de risico's dan ze daadwerkelijk zijn. De Reisorganisaties zijn deze procedure gestart omdat de Staat dat nog altijd niet doet.

Wat is er mis met de reisadviezen?

6. Vooropgesteld: het gaat eisers in deze procedure alleen om de reisadviezen voor zover die betrekking hebben op de *coronasituatie*. Natuurlijk kunnen er andere risico's zijn, zoals terrorisme of natuurrampen, maar daar gaat deze procedure niet om. Ook belangrijk om te onderstrepen is dat de reisadviezen bedoeld zijn om *individuele Nederlandse reizigers* te informeren over de risico's die zij lopen als zij naar het buitenland reizen.¹ Het gaat dus om *uitgaande* reizen. De reisadviezen zijn niet bedoeld om de *Nederlandse samenleving* te beschermen tegen reizigers die vanuit het buitenland naar Nederland komen, de *inkomende reizen*. Dit blijkt in ieder geval voor reizigers nergens uit en bovendien kan de Staat andere maatregelen nemen om de Nederlandse samenleving tegen inkomende reizigers te beschermen, zoals inreisbeperkingen of een quarantaineplicht.

¹ Zie CvA randnummer 2.1.1.

7. Dat er belangrijke verschillen bestaan tussen ingaande en uitgaande reizen, is evident. Bij *uitgaande* reizen gaat het om Nederlanders die náár het buitenland reizen. De overgrote meerderheid van deze groep reizigers is gevaccineerd of genezen. Deze mensen lopen nauwelijks risico om in het buitenland besmet te raken of (ernstig) ziek te worden. Hiermee houdt de Staat ten onrechte geen rekening bij het opstellen van de reisadviezen. Geheel ten onrechte wordt óók aan gevaccineerde en genezen reizigers voorgehouden dat zij niet veilig op vakantie kunnen buiten de EU en dat zij een hoog risico lopen als zij dat wél doen. Dat is simpelweg onwaar. Bij *inkomende* reizen, dus reizen waarbij inwoners van een bepaald land náár Nederland reizen, kan dat anders liggen. Er kunnen allerlei redenen zijn om deze mensen niet te willen toelaten. Maar daar zien de reisadviezen en dus ook deze procedure niet op.
8. Om die reden is het argument van de Staat dat wordt aangesloten bij Europese afspraken ook niet juist. Weliswaar is er in EU verband een ‘veilige landen lijst’ (hierna: EU VLL) gemaakt,² maar die lijst ziet op *inkomende* reizen. Op de EU VLL staan landen waar niet of nauwelijks coronabesmettingen zijn en vanuit waar inwoners *van die landen náár* de EU mogen reizen. De reisadviezen zien echter op *uitgaande* reizen. Let wel: voor gevaccineerde reizigers geldt er een algehele uitzondering op het inreisverbod uit niet veilige landen. Een gevaccineerde Engelsman kan zonder problemen naar de EU komen terwijl de Staat gevaccineerde Nederlanders stellig afraadt om naar het Verenigd Koninkrijk te gaan.
9. Dat er in EU verband helemaal geen afspraken zijn gemaakt voor *uitgaande* reizen, blijkt ook uit het feit dat andere landen – zoals bijvoorbeeld Duitsland – heel andere uitgaande reisadviezen afgeven. De enige afspraak die er in EU verband is gemaakt voor uitgaande reizen, is dat er geen belemmeringen worden opgeworpen voor het vrij verkeer van personen binnen de EU. Gelet op de stelling van de Staat dat een reisadvies niet meer is dan een *advies* valt echter niet in te zien waarom het vrij verkeer belemmerd zou worden indien bijvoorbeeld Letland een oranje advies zou krijgen.
10. Dat landen binnen de EU géén oranje kleurcodes krijgen en landen buiten de EU wél, is dus een politieke keuze. Eentje waarover reizigers niet (transparant) worden geïnformeerd. Hen wordt voorgehouden dat op vakantie gaan buiten de EU niet kan en onveilig is en dat dit voor reizen binnen de EU anders zou liggen.
11. Als er puur naar de cijfers wordt gekeken, valt dit onderscheid in reisadviezen niet te verklaren. De Reisorganisaties hebben dit in de dagvaarding laten zien door verschillende landen met elkaar te vergelijken. De Staat licht in reactie hierop toe dat zij voor landen binnen de Europese Unie andere maatstaven hanteert dan voor landen buiten de Europese Unie. Vanuit veiligheidsperspectief valt dat niet te begrijpen.

² Zie CvA randnummer 2.5.1.

12. Als een X aantal besmettingen per 100.000 inwoners dusdanig gevaarlijk is dat het tot een oranje reisadvies moet leiden, dan is niet te begrijpen waarom landen als Bulgarije, Roemenië of Letland minder gevaarlijk zouden zijn dan landen als de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. De Staat voert aan dat onder andere de weerbaarheid van de lokale autoriteiten een rol speelt, maar niet valt in te zien dat die weerbaarheid in Oost-Europese landen die lid zijn van de EU beter op orde is dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.
13. De Staat baseert zijn adviezen dus niet zo zeer op veiligheidsrisico's, maar op politieke argumenten zonder reizigers hierover te informeren. Landen binnen de EU kunnen geen oranje reisadvies krijgen, hoe erg de coronasituatie ook is. Landen buiten de EU krijgen al vrij snel een negatief reisadvies, namelijk (volgens de Staat) bij meer dan 500 besmettingen in 14 dagen per 100.000 inwoners. Ter vergelijking, in Nederland zijn er op dit moment 680 besmettingen per 100.000 inwoners en in Estland (geel reisadvies) 1.697 per 100.000 inwoners. Dat het niet om veiligheid gaat, maar om politiek, wordt echter in geen enkel reisadvies vermeld. Reizigers worden simpelweg op het verkeerde been gezet, doordat de Staat suggereert dat reizen binnen de EU veilig is, maar buiten de EU niet, in feite om de enkele reden dat een land geen EU-lid (meer) is.
14. Van de Staat mag verwacht worden dat zij burgers, juist in een crisissituatie, zo objectief mogelijk informeert. Dat dit nu niet gebeurt, is zeer kwalijk. Niet alleen voor de Reisorganisaties die hierdoor omzet mislopen, maar ook voor reizigers die voor het maken van hun reisbeslissingen vertrouwen op de reisadviezen van de Staat. En juist dat vertrouwen begint nu te wankelen. Er zijn steeds meer reizigers die de reisadviezen in de wind slaan juist *omdat* vrijwel alle landen buiten de EU op oranje staan. Het is voor reizigers (en Reisorganisaties) nu haast onmogelijk om in te schatten welke landen écht gevaarlijk zijn, en welke landen alleen een oranje reisadvies hebben gekregen om politieke redenen. Het is dus zaak dat de reisadviezen zo snel mogelijk aangepast worden zodat als er écht een dreiging is, bijvoorbeeld een nieuwe gevaarlijke virusvariant, de reisadviezen serieus worden genomen. De Reisorganisaties begrijpen gelet op het voorgaande ook niet goed waarom de Staat geen prioriteit maakt van het aanpassen van de reisadviezen.
15. De Staat laat in de conclusie van antwoord weten dat de besluitvorming rondom de reisadviezen is uitgesteld vanwege de coronasituatie in Nederland. De Reisorganisaties betwisten niet dat de situatie in Nederland de afgelopen weken verslechterd is, maar zij begrijpen niet waarom dit betekent dat reizen naar landen buiten de EU nog altijd worden afgeraden. Sterker nog, er zijn op dit moment heel veel landen buiten de EU die er een stuk beter voor staan dan Nederland maar tóch een oranje reisadvies krijgen. Vanuit het perspectief van de reiziger is het dus maar zeer de vraag of reizen naar het buitenland wel een hoger risico oplevert dan in Nederland blijven en bijvoorbeeld vakantie in eigen land te vieren. Dit geeft bepaald te denken waar het gaat om landen met een oranje advies. Hoe kan het dat reizen naar bijvoorbeeld het Turkije of het Verenigd Koninkrijk wordt afgeraden

vanwege het feit dat daar een 'hoog risico' zou bestaan vanwege corona, terwijl het risico in Nederland om besmet te raken veel hoger is?

16. Ondanks een stijgend aantal besmettingen in Nederland is de realiteit nog steeds dat vaccinatie een hoge mate van bescherming biedt tegen een ernstig verloop van corona. Voor gevaccineerden – zeker voor zover ze niet in een risicogroep vallen – is corona in feite nauwelijks nog een serieus veiligheidsrisico bij een buitenlandse reis. In elk geval valt niet in te zien waarom dat risico anders zou zijn voor een reis naar een hoogrisicogebied binnen de EU ten opzichte van een land buiten de EU.
17. Om deze reden gaat ook het door de Staat genoemde belang van de volksgezondheid niet op. Als de Staat – zonder dat er bij te vermelden – de reisadviezen zou willen inzetten om reizen te ontmoedigen zodat er geen coronagevallen van het buitenland naar Nederland komen, dan valt niet in te zien waarom EU-landen anders worden behandeld dan niet EU-landen. Voor de volksgezondheid in Nederland maakt het niet uit waar een coronageval vandaan komt. Daarbij geldt overigens dat de coronasituatie in Nederland dusdanig is dat er geen enkele reden is om bang te zijn voor extra besmettingen uit het buitenland. Uitgaande van de door de Staat gehanteerde incidentie is Nederland zelf een hoog risicogebied.
18. Eisers stellen zich op het standpunt dat een reisadvies juiste informatie moet bevatten over de veiligheidssituatie in een land van bestemming. Kennelijk vindt de Staat het niet echt onveilig om naar landen te reizen met een hoge incidentie. Binnen de EU raadt hij dergelijke reizen immers niet af, zodat Nederlanders daar met een gerust hart naar toe gaan. Reizigers – en zeker gevaccineerde reizigers – kunnen dat ook doen. De meeste reizigers zijn van zichzelf gezond en lopen bij ziek worden sowieso een heel klein risico. Gevaccineerde reizigers lopen al helemaal geen risico en veroorzaken ook geen risico's als ze naar Nederland komen. Niet voor niets geldt vaccinatie als uitzondering op het EU-inreisverbod uit risicolanden.
19. Het categorisch toekennen van een oranje kleurcode met daaraan gekoppeld een dringend advies om niet te reizen vanwege het gevaar op een coronabesmetting aan landen buiten de EU is onterecht. In de meeste landen met een oranje kleurcode zijn de risico's veel lager dan in een aantal EU landen en Nederland. Er is geen sprake van dat het daarbij steeds om landen gaat waar (zoals in Nederland) een zorginfarct dreigt of de autoriteiten de situatie niet de baas kunnen. Een oranje reisadvies – dat zoals de Staat stelt vooral gebaseerd is op corona-incidentie – is dus onterecht.
20. Het voorgaande geldt temeer indien in het oog wordt gehouden wie eigenlijk de doelgroep is van een reisadvies. Dat zijn potentiële reizigers. Vooral mensen met een slechte gezondheid en ouderen lopen risico op een ernstig verloop van een coronabesmetting. Dat zijn nou net niet de typische reizigers (laat staan buiten Europa).

21. De realiteit is dat naar het buitenland op vakantie gaan – zeker voor gevaccineerde reizigers – gelet op de coronasituatie voor veruit de meeste landen niet meer risico's met zich brengt dan vakantie in eigen land. Gelet op het feit dat inmiddels meer dan 85% van de Nederlanders gevaccineerd is, is niet te begrijpen dat landen buiten de Europese Unie nog altijd een oranje reisadvies krijgen. De reisadviezen moeten niet worden geschreven vanuit het perspectief van de 15% ongevaccineerden, nog daargelaten dat dat vooral kinderen en jongeren betreft die sowieso al nauwelijks risico lopen.
22. Het is overigens aan de orde van de dag dat reizigers wordt geadviseerd om zich voor de reis te laten vaccineren tegen ernstige ziekten. Niet valt in te zien wat erop tegen zou zijn om de reisadviezen zodanig aan te passen dat niet meer wordt geadviseerd om niet te reizen, maar wordt geadviseerd om niet zonder vaccinatie op reis te gaan naar landen waar corona een substantieel risico is.
23. De Staat stelt dat hij geen onjuiste informatie geeft, maar uit zijn eigen stellingen blijkt dat hij dat wel doet. Immers, reizen naar veel landen buiten de EU wordt afgeraden vanwege een hoog risico gelet op de coronasituatie, terwijl dat risico in de eerste plaats voor gevaccineerde reizigers nauwelijks aanwezig is en dat risico in de tweede plaats voor de Staat kennelijk niet zo belangrijk is dat reizigers ook worden gewaarschuwd voor gebieden binnen de EU met een objectief veel hoger risico. In de derde plaats is het risico van een vakantiereis naar een ander land niet groter dan een vakantie in eigen land. Normaal gesproken betekent een groen reisadvies: *“De veiligheidsrisico's in het land of gebied zijn vergelijkbaar met wat u in Nederland gewend bent.”*

De positie van de reisorganisaties

24. De Staat licht in zijn conclusie toe dat de reisadviezen er niet zijn voor de reisorganisaties, maar voor reizigers. Daarmee miskent de Staat dat de reisorganisaties als geen ander worden getroffen door de reisadviezen. Dat geldt temeer voor eisers, die zich toeleggen op reizen buiten Europa. Waar een reiziger nog kan kiezen voor een 'gele bestemming' binnen de Europese Unie, is de omzet van de reisorganisaties zeer fors teruggelopen. Dat de reisadviezen *bedoeld* zijn voor reizigers, betekent niet dat reisorganisaties daardoor niet fors geraakt kunnen worden en dat de Staat niet onrechtmatig kan handelen door onjuiste en misleidende adviezen te geven.
25. De onjuiste – en minstens onvolledige – informatievoorziening van de Staat heeft evident veel invloed op het reisgedrag van Nederlanders en dus op de reisorganisaties en dat was voor de Staat ook voorzienbaar. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de Staat reisadviezen afgeeft op basis van veiligheidsrisico's van reizen naar een bepaald land. De reisadviezen suggereren ook dat de reisadviezen alleen op veiligheidsrisico's zijn gebaseerd.
26. Op de website met reisadviezen staat:

Wat is een reisadvies?

In een reisadvies staat informatie over de veiligheid van een land. Het reisadvies wordt met zorg samengesteld. Het helpt om de risico's in een land beter in te schatten. Een reisadvies is een hulpmiddel. Dit betekent dat u altijd verantwoordelijk bent voor uw eigen veiligheid

27. Reizigers verwachten dus dat zij worden geïnformeerd op basis van veiligheidsrisico's en houden er geen rekening mee dat de Staat ook nog – zonder daarover openheid van zaken te geven – andere belangen meeweegt, zoals de volksgezondheid in Nederland. Als de Staat al andere belangen mag meewegen (zonder daar open en eerlijk over te zijn), dan geldt dat zij in ieder geval ook de belangen van de reisbranche moet meewegen. Dat dat op enigerlei wijze is gebeurd, blijkt nergens uit. Integendeel, kennelijk alleen om geen 'verkeerd signaal' af te geven zijn de reisadviezen niet per 5 november 2021 versoepeld, terwijl de Staat eisers heeft laten weten wel voornemens te zijn geweest dat te zullen doen.
28. Eisers bestrijden overigens dat er een 'verkeerd signaal' uit zou gaan van het aanpassen van de reisadviezen. Het is prima uit te leggen dat reizen voor gevaccineerde reizigers nauwelijks risico's kent waar het gaat om corona. Er is ook een breed (politiek) draagvlak voor aanpassing. Onlangs heeft de Tweede Kamer in ruime meerderheid (132 stemmen voor) de motie Paternotte aanvaard.³ Daarin staat:

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

- constaterende dat voor Nederlanders vrijwel de hele wereld buiten de Europese Unie momenteel een oranje reisadvies heeft, deels gebaseerd op reisbeperkingen in verband met de coronasituatie;*
- overwegende dat deze reisbeperkingen vaak niet voor gevaccineerden gelden en een oranje advies hiermee niet altijd te rechtvaardigen is;*
- constaterende dat landen als Duitsland en Italië wel soepelere reisadviezen hebben voor landen buiten Europa;*
- overwegende dat deze negatieve reisadviezen onder andere een belemmering zijn voor ondernemers, voor uitwisselingsstudenten en voor mensen met familie buiten Europa;*
- verzoekt de regering, de reisadviezen met spoed te herijken, rekeninghoudend met de huidige coronasituatie;*

29. Daarbij komt nog dat de reisadviezen zich wel degelijk ook richten tot reisorganisaties. Zij hebben zich in het verleden bij het wel of niet laten doorgaan van reizen steeds laten leiden door de reisadviezen. Ook verzekeraars hebben zich bij het bepalen van hun dekking steeds laten leiden door de reisadviezen. De reisadviezen worden dus door veel partijen gebruikt en de Staat *verwacht* zelf ook dat partijen zich hierop baseren. Ook de reisorganisaties kunnen de Staat er dus op aanspreken als de informatievoorziening niet deugt.

³ Kamerstukken II 2021/22, 2150131, nr. 628.

30. De reisorganisaties stellen zich dan ook op het standpunt dat de Staat jegens hen onrechtmatig handelt doordat zij een (ongeschreven zorgvuldigheids)norm schendt die inhoudt dat de Staat geen onjuiste informatie mag verstrekken, laat staan dat zij dat willens en wetens mag doen.⁴ Bij de beoordeling van de vraag, of de onjuiste reisadviezen van de Staat ook jegens de reisorganisaties onrechtmatig zijn, gaat het erom of de belangen van de reisorganisaties voldoende nauw bij de onjuiste informatieverstrekking zijn betrokken.⁵ Zeker nu de Staat inmiddels bekend is met de gevolgen die de reisadviezen voor reisorganisaties hebben, kan hij zich niet verweren met de stelling dat de reisadviezen de reisorganisaties niet aan gaan.
31. De reisorganisaties vorderen niets gek. Zij vragen simpelweg om de reisadviezen weer te baseren op gezond verstand.

Eisers concluderen tot toewijzing van hun vorderingen.

⁴ Zie over deze norm in relatie tot het relativiteitsvereiste uitgebreid Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie*, Kluwer, Deventer: 2019 pagina 309 en verder.

⁵ HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3073, JB 2014/225 m.nt. S.A.L. van de Sande (Staat/Fabricom).