

vonnis

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel - voorzieningenrechter

zaak- / rolnummer: C/09/618874 / KG ZA 21-940

Vonnis in kort geding van 3 december 2021

in de zaak van

1. VOJA TRAVEL B.V., te Utrecht,
2. UNDISCOVERDED B.V. te Honselersdijk,
3. UNICO TRAVEL B.V., te Krimpen aan den IJssel,
4. NOVI TRAVEL B.V. te Amsterdam,
5. COULEUR LOCALE B.V. te Utrecht,
6. LOCALTOUREO B.V. te Hoofddorp,
7. MOOI VAKANTIES B.V. te Utrecht,
8. VAMONOS TRAVELS B.V., te Amsterdam,
9. CYCLETOURS B.V. te Amsterdam;
10. 333TRAVEL B.V. te Harmelen
11. AEROGLOBE INTERNATIONAL B.V. te Midsland;
12. BOHEMIAN BIRDS B.V. te Amsterdam
13. NORGE REISER B.V. te Wierden,
14. SAWADEE AMSTERDAM B.V. te Amsterdam,
15. DIVE AND TRAVEL B.V. te Hoevelaken,
16. EXPLORE MORE B.V. te Bergen op Zoom,
17. FLEHEN B.V. te Putten,
18. GARDENIA B.V. te Uithoorn,
19. INEZIA TOURS B.V. te Oldambt,
20. JBC-AGENCIES B.V. te Nieuwegein,
21. LIVE2TRAVEL B.V. te Almere,
22. RIKSJAONLINE B.V. te Leiden,
23. SAJETSPECIALS B.V. te Driebergen-Rijsenburg,
24. SINGHA REIZEN B.V. te Houten
25. TRIANGLE TOURS B.V. te Geffen,
26. UNIEKGROEP B.V. te Midlum,
27. VAN VERRE REIZEN B.V. te Waterland,
28. ZUID-AFRIKA SPECIALIST B.V. te Nijkerk,
29. MIR INTERNATIONAL B.V. te Holten,
30. Q.A.S. QUALITY AIR SERVICES B.V. te Amsterdam,
31. ALL FOR NATURE B.V. te Woerden,
32. KAZINGA TOURS NL B.V. te Beverwijk,
33. ATMA ASIA TRAVEL B.V. te Groningen,
34. MATOKE TOURS B.V. te 's-Hertogenbosch,
35. ITG HOLDING B.V. te 's-Hertogenbosch,
36. EDGEPLORE B.V. te Tilburg,
37. SMARAGD REIZEN B.V. te Enkhuizen,
38. MIMPI REIZEN V.O.F. te Amsterdam,
39. SAFFRAAN REIZEN V.O.F. te Mook,
40. EMVEE TRAVEL SERVICE V.O.F. te Utrecht,

41. **SABLE TOURS V.O.F.** te Dordrecht;
 42. **MONIQUE JOHANNA MARIA SATINK, h.o.d.n. ASIAN WAY OF LIFE** te Zwolle,
 43. **BART SIEBELINK h.o.d.n. MENTOR NATUURFOTOGRAFIE.** wonende te Hilversum,
 44. **ERICA MARIJKE DANKMEIJER h.o.d.n. REISBUREAU ACIRE, DELTA HOLIDAYS EN GAYAWAY** te Nieuwegein,
 45. **MARJOLIJN DORETTE PRONK h.o.d.n. EXPLORE TANZANIA** te Apeldoorn,
 46. **MIRJAM YVETTE ZOHLANDT - BRUINVELDS h.o.d.n. AFRICA FEELING** te Amersfoort,
 47. **CHRISTEL WILHELMINA HENRICA MARIA BOCKTING h.o.d.n. ATUU TRAVEL** te Breda,
 48. **HEINTJE WILHELMINA JOHANNA VOS, h.o.d.n. PUUR KROATIË** te Tiel,
 49. **THERESIA JOHANNA HUBERTINA CILLEKENS h.o.d.n. MILORHO TRAVEL** te Weert,
 50. **HELMINUS RIEZEBOS h.o.d.n. TRAVEL NEPAL** te Groningen,
 51. **JANET MARIAN HELEEN DE JONGE h.o.d.n. YOUNG TRAVEL COMPANY** te Hoofddorp,
 52. **JANSJE MARJOLEIN VAN DER HERBERG h.o.d.n. COCREATION TRAVEL** te Badhoevedorp,
 53. **INGRID JOLANDE GORTER-BODE h.o.d.n. GOAFRIKA.NL** te Aalsmeer,
 54. **HENDRIK SWAMA h.o.d.n. YAXA REIZEN** te De Wilp.
- eisers,
advocaten mrs. P.F.M. Boerrigter, J.W.M. Hagelaars en R.L. Fabritius te Nijmegen,

tegen:

DE STAAT DER NEDERLAND (HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN) te Den Haag,
gedaagde,
advocaten mrs. K. Teuben en C.I.J. Klostermann te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als 'de Reisorganisaties' en 'de Staat'.

1. De procedure

- 1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:
 - de dagvaarding van 8 november 2021, met producties;
 - de conclusie van antwoord;
 - de bij de mondelinge behandeling door beide partijen overgelegde pleitnotities.
- 1.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 16 november 2021. Vonnis is bepaald op heden.

2. De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

2.1. De Reisorganisaties betreft een groep van kleine en middelgrote reisorganisaties. Zij houden zich ieder voor zich bezig met het aanbieden van reizen binnen en buiten Europa.

2.2. De Staat (meer in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken, hierna het Ministerie) geeft reisadviezen aan de Nederlandse reiziger. Deze adviezen bestaan uit een kleurencode en een tekstuele toelichting. De adviezen worden geplaatst op onder meer de website www.nederlandwereldwijd.nl (hierna: de website) en de BZ reis-app. Daarnaast worden de adviezen op verschillende wijze onder de aandacht gebracht.

2.3. Op de website staat met betrekking tot de reisadviezen het volgende vermeld:

“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.”

2.4. In 2020 heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport bij het jaarverslag 2019 (Resultaten en verantwoordingsonderzoek 2019) met betrekking tot de reisadviezen onder meer het volgende opgemerkt:

“De reisadviezen hebben een grote bekendheid. Ze worden gemiddeld 210.000 keer per maand bekeken. (...) Naast reizigers gebruiken ook verzekeringsmaatschappijen en reisorganisaties de reisadviezen.

(...)

Uit ons onderzoek naar de bekendheid met en het gebruik van de reisadviezen blijkt echter dat voor reisorganisaties en reizigers de kleur van het reisadvies leidend is. Reizigers kijken vaak als eerste naar de kleur van het land. Het is daarom belangrijk dat de tekst en kleur goed bij elkaar aansluiten. Bij bepaalde kleuren is het niet ondenkbaar dat de reiziger niet meer verder leest.

(...)

De risicoclassificatie van het reisadvies moet passen bij de tekst in het reisadvies. Wij kunnen uit de teksten en onderliggende dossiers van de reisadviezen niet direct opmaken waarom landen een bepaalde risicoclassificatie krijgen. Deels komt dit doordat de onderliggende dossiers niet volledig zijn, maar het is ook onduidelijk welke risico's leiden tot welke risicoclassificatie.

(...)

Het is voor de kwaliteit van de reisadviezen van belang dat de minister consistent is in zijn werkwijze en in de teksten van de gepubliceerde reisadviezen. In een eerdere reactie heeft het ministerie aangegeven dat het onwaarschijnlijk is dat reizigers reisadviezen van verschillende landen gaan lezen en vergelijken.

Wij bevelen de minister aan te zorgen voor een uniforme werkwijze voor alle reisadviezen, zodat er vergelijkbare informatie komt te staan in vergelijkbare reisadviezen.”

2.5. Vanaf het begin van de COVID-19-pandemie heeft de Staat in verband met de gezondheidssituatie in Nederland en het buitenland reisadviezen afgegeven. Voor de reisadviezen hanteert de Staat vier kleurcodes, die het volgende inhouden:

- 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:

- *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.

2.6. Tussen 17 maart en 15 juni 2020 en tussen 16 december 2020 en 15 mei 2021 gold wereldwijd een oranje reisadvies.

2.7. Na 15 mei 2021 heeft de Staat de reisadviezen deels versoepeld. Na deze datum hebben (met name) Europese landen een geel of groen reisadvies gekregen.

2.8. In een persbericht van 10 september 2021 hebben de Reisorganisaties hun ongenoegen geuit de mededeling van het Ministerie dat het bijstellen van de reisadviezen geen onderdeel zou zijn bij het versoepelen van de coronamaatregelen per 25 september 2021.

2.9. Bij brief van 15 september 2021 hebben de Reisorganisaties de Staat verzocht en gesommeerd om de reisadviezen aan te passen naar geel of groen voor landen die als gevolg van de coronasituatie een geel, oranje of rood reisadvies hebben gekregen, al dan niet uitsluitend voor gevaccineerde reizigers. In deze brief schrijven de Reisorganisaties dat het huidige beleid inconsistent is, dat zij daardoor schade lijden en dat die schade niet langer met overheidssteun wordt gecompenseerd.

2.10. Bij brief van 24 september 2021 heeft de Staat het verzoek en de sommatie van de hand gewezen. In de brief schrijft de Staat onder meer het volgende:

“Een deel van de reisadviezen komt tot stand op basis van een wekelijks RIVM-advies dat ingaat op de gezondheidssituatie in een land, waarbij de Nederlandse ambassades aanvullende informatie leveren over situatie ter plaatse. Voor landen buiten Europa volgt Nederland de EU Veilige Landenlijst, die Lidstaten adviseert over de COVID-19-situatie in derde landen en tweewekelijks in Brussel wordt herzien. Lidstaten hebben in beginsel de bevoegdheid om hiervan af te wijken. De insteek van Nederland is om het beleid zoveel mogelijk Europees af te stemmen.

(...)

Het Ministerie is bezig met een proces om de reisadviezen (nog) actueler, accurater en informatiever te krijgen. Voor wat betreft de COVID-19-situatie werkt het Ministerie samen met andere betrokken ministeries aan een toekomstbestendig en gedragen COVID-19-reisbeleid, waarin wij de ideeën van de reissector, zoals door de ANVR met ons gedeeld, graag meenemen. Ik kan u op dit moment niet precies aangeven wanneer deze wijzigingen zullen worden doorgevoerd en wat de wijzigingen exact zullen inhouden voor de reisadviezen en inreismaatregelen. Het streven is een wijziging eind oktober of begin november van dit jaar, waarbij het van belang is dat een nieuw systeem recht doet aan de huidige fase van de pandemie en dat er wordt ingezet op een toekomstbestendig beleid. Het uitgangspunt is om vrij reizen weer mogelijk te maken, maar wel op een veilige en verantwoorde manier.”

2.11. Op 1 oktober 2021 zijn de steunmaatregelen waarop de Reisorganisaties tot dan toe aanspraak konden maken (deels) gestopt.

2.12. Op 7 oktober 2021 heeft de Tweede Kamer een motie (de motie Paternotte) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om de reisadviezen met spoed te herijken, rekening houdend met de huidige coronasituatie en om de reisadviezen tijdens de EU-Gezondheidsraad opnieuw ter sprake te brengen en erop in te zetten dat de reisadviezen voor de landen buiten de EU zoveel mogelijk gelijk getrokken worden.

2.13. Op 19 oktober 2021 heeft er een (vertrouwelijk) informeren gesprek plaatsgevonden tussen het Ministerie en de Reisorganisaties. Tijdens dit gesprek heeft het Ministerie meegedeeld dat de besluitvorming over de aanpassing van de reisadviezen verwacht werd op 5 november 2021.

2.14. Op 2 november 2021 heeft de Staat in verband met de coronasituatie in Nederland strengere coronamaatregelen ingesteld.

2.15. Bij e-mail van 3 november 2021 heeft de Staat aan de Reisorganisaties meegedeeld dat er op 5 november 2021 geen besluit over de reisadviezen zou worden genomen. De mail bevat geen toezegging voor een nadere datum.

2.16. Op 12 november 2021 heeft de Staat om de overdracht van het coronavirus te verminderen de coronamaatregelen aangescherpt en een gedeeltelijke lockdown aangekondigd. Deze maatregelen hebben tot doel om het aantal, de intensiteit en/of de duur van contacten te doen afnemen.

3. Het geschil

3.1. De Reisorganisaties vorderen, zakelijk weergegeven:

A. de Staat te gebieden:

primair: alle landen die op dit moment een oranje reisadvies hebben vanwege de coronasituatie, een geel (of groen) reisadvies te geven, waarbij de Staat eventueel in het betreffende reisadvies of separaat kan vermelden dat voor niet-gevaccineerde reizigers (de minderheid van de Nederlandse bevolking) een oranje reisadvies geldt;

subsidiar:

- 1) bij de reisadviezen (waar het gaat om de coronasituatie) voor landen buiten de EER dezelfde maatstaven te hanteren als voor landen binnen de EER, althans geen onderscheid te maken tussen landen indien de uit objectieve cijfers blijkende coronasituatie in de betrokken landen daartoe geen aanleiding geeft.
- 2) de vermelding als 'hoog risicogebied' en/of een oranje reisadvies achterwege te laten indien die aanduiding niet is gebaseerd op veiligheidsrisico's voor reizigers in de betrokken landen;

meer subsidiar: de vermelding als 'hoog risicogebied' en/of een oranje reisadvies achterwege te laten indien die aanduiding niet is gebaseerd op veiligheidsrisico's voor reizigers in de betrokken landen, in die gevallen waarin deze landen op het betreffende moment zelf geen beperkende maatregelen hebben getroffen die toeristisch verblijf belemmeren;

meer subsidiair: in alle reisadviezen op nederlandwereldwijd.nl van landen die op dit moment een oranje reisadvies hebben vanwege de coronasituatie expliciet te vermelden dat deze landen enkel voor niet-gevaccineerde reizigers een 'hoogrisicogebied' zijn door in de reisadviezen na de standaard zinnen "[land] is door het coronavirus een hoogrisicogebied. Reis alleen naar [land] als het noodzakelijk is." toe te voegen: "Dit geldt niet voor gevaccineerde reizigers." of op een andere wijze, door de voorzieningenrechter in goede justitie te bepalen wijze, op deze pagina te verduidelijken dat gevaccineerde reizigers geen grote gezondheidsrisico's lopen als zij op reis gaan;

meer subsidiair: op een andere, door de voorzieningenrechter in goede justitie te bepalen wijze, duidelijk te maken dat gevaccineerde reizigers geen grote gezondheidsrisico's lopen als zij op reis gaan.

B. de Staat te gebieden op haar informatiepagina over de thans nog geldende coronamaatregelen (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/algemene-coronaregels/kort-overzicht-coronamaatregelen>) onder het kopje 'Reizen' de zin: "Want reizen is en blijft een risico." te veranderen in "Want reizen is en blijft voor niet-gevaccineerde reizigers een risico." of op een andere wijze, door de voorzieningenrechter in goede justitie te bepalen wijze, op deze pagina te verduidelijken dat gevaccineerde reizigers geen grote gezondheidsrisico's lopen als zij op reis gaan;

alles op straffe van verbeurte van een dwangsom en met veroordeling van de Staat in de proceskosten, waaronder de nakosten en te vermeerderen met rente en executiekosten.

3.2. Aan deze vordering leggen de Reisorganisaties het volgende ten grondslag. De Staat handelt in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel door inconsistente en onjuiste reisadviezen te verstrekken. De Staat doet het voorkomen of reizen buiten de EER vanwege de coronasituatie zeer onveilig zou zijn, ook als reizigers volledig gevaccineerd zijn. Het toekennen van te negatieve reisadviezen aan landen buiten de EER is onrechtmatig, meer specifiek het toekennen van oranje en rode kleurcodes met de bijbehorende toelichting aan landen die niet onveiliger zijn dan landen binnen de EER. Door de te negatieve reisadviezen leiden de Reisorganisaties schade, aangezien de reizigers hun reisgedrag op die adviezen afstemmen. Een en ander klemmt temeer, aangezien de Staat de verwachting heeft gewekt dat de reisadviezen begin november 2021 zouden worden aangepast, terwijl de steunmaatregelen per 1 oktober 2021 zijn gestopt. De Staat is daarom verplicht om de reisadviezen aan te passen.

3.3. De Staat concludeert tot afwijzing van het gevorderde en voert daartoe gemotiveerd verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

4. De beoordeling van het geschil

4.1. Tussen partijen staat ter discussie of de reisadviezen voor landen buiten de EER moeten worden aangepast. Het gaat hierbij uitsluitend om reisadviezen die worden afgegeven in verband met de coronasituatie.

Relativiteitsvereiste en belangen van de Reisorganisaties

4.2. De Staat heeft aangevoerd dat de Reisorganisaties geen beroep kunnen doen op de volgens hen geschonden norm, omdat de reisadviezen juridisch niet bindend zijn en niet zijn gericht tot de reisbranche, zodat de beweerdelijk geschonden norm niet strekt tot bescherming van de getroffen belangen van de Reisorganisaties. Dit verweer slaagt niet. Tussen partijen staat niet ter discussie dat de reisadviezen bedoeld zijn om te worden opgevolgd; ze worden vaak geraadpleegd, en worden (veelal) opgevolgd, zowel door de reizigers als door de Reisorganisaties. De Staat heeft erkend dat de reisadviezen in de coronasituatie mede tot doel hebben het aantal reisbewegingen, en daarmee het aantal besmettingen, te verminderen. De Staat heeft verder niet weersproken dat de reisbewegingen naar de rode en oranje landen zijn verminderd, en daarmee ook de omzetten van de Reisorganisaties. Dit betekent dat het afgeven van (volgens de Reisorganisaties) onjuiste en/of onzorgvuldige reisadviezen kan leiden tot het oordeel dat een ongeschreven zorgvuldigheidnorm is geschonden die bescherming biedt tegen de schade van de Reisorganisaties.

4.3. Voor zover de Staat nog heeft aangevoerd dat mogelijk niet alle eisers reizen buiten de EER aanbieden, merkt de voorzieningenrechter op dat de Staat dit verweer niet verder heeft uitgewerkt en dat het volkomen duidelijk is dat in ieder geval het overgrote deel van eisers reizen naar landen buiten de EER aanbiedt. Dit verweer wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

Algemene uitgangspunten

4.4. Tussen partijen staat terecht niet ter discussie dat aan de Staat een grote mate van beleidsvrijheid toekomt. Dit geldt zowel voor de publicatie van reisadviezen als voor het treffen van maatregelen ter bestrijding van het coronavirus. De civiele rechter – en zeker de rechter in kort geding – moet zich daarom terughoudend opstellen bij de beoordeling van de keuzes die de Staat binnen de grenzen van zijn beoordelings- en beleidsvrijheid maakt. Alleen als evident is dat de Staat onjuiste keuzes maakt en de Staat dus in redelijkheid niet voor het gevoerde beleid heeft kunnen kiezen, is plaats voor rechterlijk ingrijpen.

Bezwaren

4.5. De bezwaren van de Reisorganisaties richten zich op het door de Staat gemaakte onderscheid tussen landen binnen en buiten de EER, de totstandkoming van de reisadviezen voor landen buiten de EER, het gebruik van de term 'hoogrisicogebied' voor zowel gele als oranje gebieden en het feit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen gevaccineerden en ongevaccineerden. Deze bezwaren worden hierna besproken.

Onderscheid tussen landen binnen en buiten de EU

4.6. De Staat heeft erkend dat onderscheid wordt gemaakt tussen landen binnen en buiten de EU. De voorzieningenrechter merkt op dat de Staat uitgaat van de EU en de Reisorganisaties van de EER (de EU + Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Aangezien deze drie landen geen onderwerp van discussie vormen, wordt in dit vonnis verder uitgegaan van het onderscheid tussen de landen binnen de EU en de landen daarbuiten.

4.7. Met betrekking tot het onderscheid heeft de Staat de volgende toelichting gegeven.

Voor landen binnen de EU wordt aangesloten bij (onder meer) de wekelijkse adviezen van het RIVM, die op zijn beurt de relevante gegevens van het European Centre for Disease Prevention and Control (hierna: ECDC) in zijn advisering betreft. Hierbij wordt onder meer gekeken naar het aantal positieve testen per 100.000 inwoners (de incidentie) en het percentage positieve testen (het vindpercentage). Voor landen buiten de EU heeft de Staat ervoor gekozen aan te sluiten bij de EU Veilige Landenlijst (hierna: EU VLL). De EU VLL is een lijst met (derde) landen waarvan de COVID-19-situatie als veilig wordt beschouwd door de EU-lidstaten en van waaruit het veilig en verantwoord wordt geacht om de EU binnen te reizen. Reizigers uit deze landen zijn uitgezonderd van het EU-inreisverbod. Voor reizigers uit landen die niet op de lijst staan, geldt dat zij alleen naar Nederland kunnen reizen indien 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 zorgwekkende virusvariant. De EU VLL wordt iedere twee weken herzien en de keuze om een land toe te laten wordt gemaakt op basis van een risico-inschatting van het ECDC. Voor toelating tot de EU VLL wordt onder meer gekeken naar de incidentie in de afgelopen veertien dagen en naar de trend van nieuwe gevallen in die periode ten opzichte van de veertien dagen ervoor. Voor toevoeging van een land aan de EU VLL is steun van een meerderheid van de EU-lidstaten nodig.

4.8. Ter onderbouwing van het gemaakte onderscheid heeft de Staat aangevoerd dat door de intensieve samenwerking binnen het ECDC en de EU de data over de EU-lidstaten in het algemeen betrouwbaarder zijn dan die over landen buiten de EU. Verder heeft de Staat gesteld dat binnen Europees verband vanwege het vrij verkeer van personen is afgesproken om zo min mogelijk belemmeringen op te werpen en dat de Staat heeft besloten om de reisadviezen zoveel mogelijk daarbij te laten aansluiten. Dit betekent dat voor landen buiten de EU (met op een bepaald moment) relatief gunstige coronacijfers een ongunstiger reisadvies kan gelden dan voor landen binnen de EU met minder gunstige cijfers. Het betekent ook dat de tekstuele reisadviezen voor landen binnen de EU gecombineerd kunnen worden met een andere kleurcode dan vergelijkbare reisadviezen voor landen buiten de EU. Aan de Reisorganisaties moet worden toegegeven dat dit niet geheel consequent is en ook niet lijkt aan te sluiten bij de adviezen van de Algemene Rekenkamer. De keuze om bij een reisadvies rekening te houden met de samenwerking en gegevensuitwisseling binnen Europa en met het vrij verkeer van personen past nog wel binnen de beleidsruimte die de Staat heeft. De argumenten die de Staat aanvoert om positiever te adviseren over reizen binnen de EU dan daarbuiten kunnen de keuze dragen. Het feit dat de Staat dit onderscheid niet (voldoende) kenbaar maakt bij het geven van de reisadviezen, maakt dat niet anders. De vraag of de Staat er, tegen deze achtergrond, in redelijkheid niet voor heeft kunnen (en kan) kiezen om oranje reisadviezen voor (veel) landen buiten de EU te handhaven, komt hierna aan de orde.

Totstandkoming reisadviezen voor landen buiten de EU

4.9. Uit de toelichting van de Staat volgt dat voor alle landen tot 15 mei 2021 een oranje reisadvies gold. Sindsdien is de versoepeling van deze reisadviezen voor landen buiten de EU een belangrijk deel gebaseerd op de EU VLL. Alleen landen op die lijst kunnen op dit moment een groen of een geel reisadvies krijgen. Landen die niet op de lijst staan, worden op grond van beleidsregels aangemerkt als een 'hoogrisicogebied' en, afhankelijk van de coronacijfers, als 'zeer hoogrisicogebied'.

4.10. De Reisorganisaties hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat de EU VLL is bedoeld voor reizigers die Nederland en/of de EU inreizen en daarmee dus niet specifiek

gericht op (Nederlandse) reizigers die naar de betreffende landen uitreizen. Daar staat tegenover dat de uitreizende Nederlanders (doorgaans) terugkomen naar Nederland, zodat de risico's verbonden aan het reizen vanuit bepaalde landen logischerwijs ook in de reisadviezen kan worden betrokken.

4.11. Het aansluiten bij de EU VLL betekent verder dat de Staat niet per land een risico-inschatting maakt, maar dat gebruik wordt gemaakt van een negatieve selectie (landen zijn oranje, tenzij). Daarbij bestaat de mogelijkheid dat landen voor wat betreft hun coronacijfers wellicht in aanmerking kunnen komen om opgenomen te worden op de EU VLL, maar dat dat bij gebrek aan overeenstemming tussen de EU-lidstaten toch niet gebeurt.

4.12. Deze bezwaren maken echter niet dat de Staat in redelijkheid niet kon komen tot de beslissing om de reisadviezen te baseren op de EU VLL. De plaatsing van landen op die lijst hangt immers samen met de incidentie en het vindpercentage van het virus. Daarmee is voldoende aannemelijk dat landen op de lijst voor Nederlandse reizigers veiliger zijn dan landen die niet voorkomen op de lijst. Dit gegeven maakt ook dat het toekennen van de kwalificatie hoogrisicogebied aan een land dat niet voorkomt op de lijst, verdedigbaar is. Of een land al dan niet gunstiger coronacijfers heeft dan Nederland, hoeft niet bij de reisadviezen te worden betrokken, aangezien de adviezen in de eerste plaats afhangen van de situatie in het betreffende land. Indien de Reisorganisaties menen dat aan bepaalde landen die (op dit moment) niet op de EU VLL staan een positiever reisadvies moet worden toegekend, ligt het op hun weg de Staat te verzoeken om met betrekking tot die concrete landen actie te ondernemen. Het gegeven dat bepaalde landen mogelijk ten onrechte een negatief reisadvies hebben, rechtvaardigt hoe dan ook niet een generieke maatregel voor alle landen met een oranje reisadvies, zoals de Reisorganisaties in dit kort geding hebben gevorderd.

4.13. Het belangrijkste bezwaar tegen de gemaakte keuze is dat de Staat strenger is voor de Nederlandse reiziger dan voor reizigers uit landen die (nog) niet zijn toegelaten tot de EU VLL. Gevaccineerde reizigers uit landen die niet op de EU VLL staan, zijn immers – onder voorwaarden – welkom in Nederland, terwijl voor gevaccineerde reizigers uit Nederland voor die landen een negatief reisadvies geldt.

4.14. Anders dan de Reisorganisaties menen, kan de Staat niet worden verplicht om bij het geven van reisadviezen onderscheid te maken te maken tussen gevaccineerde en ongevaccineerde reizigers. Nog daargelaten dat de vaccinaties het risico op besmetting niet geheel wegnemen, geldt dat de Staat op grond van zijn beleidsvrijheid in een onzekere epidemiologische situatie ervoor kan kiezen om dat onderscheid (vooralsnog) niet te maken. Dat een gevaccineerde reiziger uit een bepaald land naar Nederland mag reizen, betekent niet noodzakelijkerwijs dat voor die landen aan Nederlandse reizigers een positief reisadvies moet worden afgegeven. Het feit dat andere landen en de WHO in hun (reis)adviezen wel onderscheid maken tussen gevaccineerde en ongevaccineerde reizigers, maakt niet dat een andere keuze, op dit moment, evident onjuist is.

Toezeggingen/gewekte verwachtingen

4.15. Dat het beleid niet onrechtmatig is, neemt niet weg dat de Staat andere keuzes had kunnen maken. De Staat heeft erkend dat hij voornemens was de reisadviezen voor de landen buiten de EU begin november 2021 te versoepelen. Volgens dit voornemen zou voor die landen de lokale covid-19-situatie niet langer doorslaggevend zijn voor de kleurcode, maar zou deze 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. Ook de motie Paternotte wijst in die richting. De Reisorganisaties zijn op 19 oktober 2021 van het beleidsvoornemen in kennis gesteld. De keuze van de Staat om deze versoepeling vanwege de sterke toename van het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames in Nederland vooralsnog geen doorgang te laten vinden, is niet onbegrijpelijk. De Staat heeft in dit verband onweersproken gesteld dat hij op dit punt geen toezeggingen heeft gedaan en dat een versoepeling niet past binnen het op 12 november 2021 aangekondigde pakket van maatregelen dat is genomen om het aantal contactmomenten en reisbewegingen sterk te verminderen.

Slotsom en proceskosten

4.16. De slotsom is dat de Staat op dit moment niet gehouden is om de reisadviezen voor landen buiten de EER conform de vorderingen van de Reisorganisaties aan te passen. De vorderingen van de Reisorganisaties worden dus afgewezen.

4.17. De Reisorganisaties worden, als de in het ongelijk gestelde partij, veroordeeld in de kosten van dit geding, zoals gevorderd vermeerderd met de wettelijke rente. Voor veroordeling in de nakosten bestaat geen grond, nu de kostenveroordeling ook voor deze nakosten een executoriale titel oplevert (vgl. HR 19 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1116, NJ 2011/237).

5. De beslissing

De voorzieningenrechter:

5.1. wijst het gevorderde af;

5.2. veroordeelt de Reisorganisaties om binnen veertien dagen nadat dit vonnis is uitgesproken in de kosten van dit geding, tot dusver aan de zijde van de Staat begroot op € 1.683,--, waarvan € 1.016,-- aan salaris advocaat, € 667,-- aan griffierecht;

5.3. bepaalt dat de Reisorganisaties bij gebreke van tijdige betaling de wettelijke rente over de proceskosten verschuldigd zijn;

5.4. verklaart dit vonnis wat betreft de kostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. H.J. Vetter en in het openbaar uitgesproken op 3 december 2021.

