

BESTUURLIJK AFSCHRIFT

Er mag geen andere bestemming aan
dit stuk gegeven worden

C-128/22 - 1

Repertoriumnummer 2022/ 1445
Datum van uitspraak 7 februari 2022
Rolnummer 20/2599/A

Uitgifte

Uitgereikt aan	Uitgereikt aan	Uitgereikt aan
op €	op €	op €

☐ Niet aan te bieden aan de
ontvanger

Tussenvonnis: prejudiciële vragen
aan het Hof van Justitie van de
Europese Unie
Tegenspraak

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, 3de Kamer

Vonnis

Aangeboden op
Niet te registreren

CURIA GREFFE Luxembourg
Entrée 23. 02. 2022

In zake van :

De **Besloten Vennootschap NORDIC INFO** met zetel te 1840 LONDERZEEL, Steenhuffeldorp 14, ingeschreven in de KBO onder nummer 0898.125.968, woonst kiezend bij hun raadsman

Eiseres

Vertegenwoordigd door mr. Frederik Emmerechts in eigen naam en in de plaats van mr. Roland Pockele-Dilles
advocaten te 2000 Antwerpen, Stoopstraat 1
e-mail: secretariaat@hoplandenlei.be

Tegen :

De **BELGISCHE STAAT**, Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigd door de Minister van Buitenlandse Zaken, met kantoren te 1000 Brussel, Karmelietenstraat 15

Verweerder

Vertegenwoordigd door mr. Patrick De Maeyer in eigen naam en in de plaats van mr. Emmanuel Jacobowitz
advocaten te 1160 Brussel, Tedescolaan 7
e-mail: pdm@xirius.be en ej@xirius.be

Gelet op:

- de dagvaarding van 30 juli 2020
- de beschikking van 14 september 2020 op grond van artikel 747,§ 1, Gerechtelijk Wetboek gewezen met het oog op het bepalen van conclusietermijnen en een rechtsdag

- de stukken van partijen

en met toepassing van artikel 748*bis* Gerechtelijk Wetboek op:

- de syntheseconclusie voor de BV NORDIC INFO neergelegd in het elektronisch dossier op 22 september 2021
- de syntheseconclusie voor de BELGISCHE STAAT neergelegd in het elektronisch dossier op 22 november 2021

Partijen zijn in onderling akkoord afgeweken van de opgelegde conclusietermijnen.

De rechtbank hoorde de advocaten van partijen in hun pleidooien ter openbare zitting van 10 januari 2022 waarna zij de zaak in beraad nam.

° ° °

1. BEKNOPT OVERZICHT VAN DE FEITEN EN PROCEDUREVOORGAANDEN

1.- Op 11 maart 2020 kwalificeerde de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organisation of 'WHO') het in China, Wuhan, ontdekte coronavirus COVID-19 als een pandemie en op 16 maart 2020 riep zij op die grond het hoogste dreigingsniveau uit.

Tegen deze achtergrond vaardigde de Belgische federale overheid regelgeving uit, waaronder onder meer het hier ter discussie staande verbod op niet-essentiële reizen van en naar België zoals dit volgt uit artikel 18 van het Ministerieel Besluit uitgaande van de Minister van Binnenlandse Zaken van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (zoals gewijzigd door artikel 3 van het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020 (*B.S.* 10 juli 2020, 51609) na een Overlegcomité van 8 juli 2020 waarbij België besliste de niet-essentiële reizen van en naar België te regelen volgens een kleurencode).

Het aldus toepasselijke artikel luidde (vindplaats: de geconsolideerde, gearchiveerde versie nummer 5 op de website hierna aangegeven in het beschikkende gedeelte van het vonnis):

" § 1 Niet essentiële reizen vanuit en naar België zijn verboden.

§ 2 In afwijking van de eerste paragraaf en onverminderd artikel 20 is het toegelaten om:

1° te reizen vanuit België naar alle landen van de Europese Unie, van de Schengenzone en naar het Verenigd Koninkrijk, en om vanuit deze landen naar België te reizen, met uitzondering van de gebieden aangeduid als rode zones, waarvan de lijst is bekendgemaakt op de website van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken; (...)"

De in het artikel 18, §2, 1° bedoelde lijst was een eerste keer te consulteren op de website van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken (of FOD Buitenlandse Zaken) op 12 juli 2020 (hierna aangeduid als de 'eerste lijst van 12 juli').

2.- De BV NORDIC INFO is een reisorganisatie die zich specialiseert in reizen van en naar Scandinavië, meer bepaald Zweden. Tot 12 juli 2020 mocht men binnen de EU zonder beperking naar en vanuit Zweden reizen (zie voor een uiteenzetting van de toen toepasselijk regels hierna), maar op de eerste lijst van 12 juli werd Zweden als rode zone ingekleurd.

De BV NORDIC INFO (hierna aangeduid als de 'reisorganisatie') geeft aan dat zij daarop alle geplande reizen van het zomerseizoen vanuit België naar dit land annuleerde en het nodige deed om in Zweden aanwezige reizigers te informeren en bijstand te verlenen bij hun terugkeer naar België.

Op 15 juli 2020 werd de eerste lijst van 12 juli op de website van de FOD Buitenlandse Zaken aangepast en veranderde de kleurencode van Zweden naar oranje, waardoor reizen van en naar dit land niet verboden, maar alleen afgeraden werd en waardoor andere regels van toepassing waren bij de terugkeer.

3.- De reisorganisatie verwijt de Belgische Staat fouten bij de uitvaardiging van de regelgeving ter zake en wil de schade die zij voorhoudt te hebben geleden naar aanleiding van het invoeren en wijzigen van de kleurencodes vergoed zien. Zij leidde daarom de huidige procedure in.

4.- De overige relevante feitelijke elementen en regelgeving haalt de rechtbank aan bij de verdere bespreking hierna.

2. VOORWERP VAN DE VORDERINGEN

5.- De reisorganisatie vordert de veroordeling van de Belgische Staat tot betaling van 481.431,00 euro provisioneel plus interest en de aanstelling van een deskundige met het oog op het begroten van haar definitieve schade.

De Belgische Staat besluit tot de ongegrondheid van deze vordering minstens de afwijzing van de gevorderde expertisemaatregel.

3. BEOORDELING

3.1. Ontvankelijkheid

6.– De Belgische Staat betwist de ontvankelijkheid van de vordering niet. Aangezien de rechtbank geen ambtshalve middelen van niet-ontvankelijkheid moet opwerpen, is de vordering ontvankelijk.

Voor zover als nodig, want niet betwist tussen partijen, merkt de rechtbank op dat de Staat één en ondeelbaar is en dat de verschillende departementen geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben (zie ook Cass. 10 december 2015, C.13.0558.N, te raadplegen op www.juportal.be (ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20151210.6); A. KOHL, noot onder Brussel 24 oktober 1988, *J.T.* 1990, 99).

Ingevolge artikel 705 van het Gerechtelijk wetboek mag de als vertegenwoordiger van de Belgische Staat gedagvaarde minister, niet betwisten dat het geschil tot zijn bevoegdheid behoort, tenzij hij tevens de betrokken minister in zijn plaats stelt, hetgeen geschiedt bij eenvoudige conclusie. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 705 van het Gerechtelijk Wetboek blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was om de moeilijkheden voor de eiser te milderen bij de aanduiding van de bevoegde minister. Zonder indeplaatsstelling kan verder geprocedeerd worden tegen de Belgische Staat zoals vertegenwoordigd door het departement dat oorspronkelijk in het geding was betrokken (zie ook het hiervoor aangehaalde arrest van het Hof van Cassatie van 10 december 2015).

3.2. Organiek en regelgevend nationaal kader

7.– **Organiek nationaal kader** – De gezondheidssituatie werd al vanaf januari 2020 gemonitord door: de Risk Assessment Group (Risicobeoordelingsgroep of RAG) gecoördineerd door Sciensano (het federale onderzoekscentrum), de Risk Management Group (of RMG) die maatregelen aangeeft ter bescherming van de volksgezondheid op grond van het advies van de RAG en een Wetenschappelijk Comité van het Coronavirus (opgericht in de schoot van Sciensano). Op 19 maart 2019 werd ook de ERMG (of Economic Risk Management Group) opgericht.

In april 2020 richtte de overheid vervolgens ook een evaluatiecel op, Celeval. Dit was een adviesorgaan voorgezeten door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid (of FOD Volksgezondheid) en volgens de Belgische staat bestaande uit gezondheidsexperts, virologen, economen, psychologen, gedragsexperten en communicatie-experten. In werkelijkheid ging het om verschillende specifieke cellen: de operationele cel, de socio-economische cel, de informatiecel, de juridische cel en de internationale cel [de taak van Celeval is thans overgenomen door de voordien al opgerichte RAG/RMG].

Celeval adviseerde de Nationale Veiligheidsraad die in essentie samengesteld is uit de Eerste Minister, de Vice-Eersteministers, de Minister van Justitie, de Minister van Landsverdediging, de Ministers van Binnen- en Buitenlandse Zaken, maar uitgebreid werd met de Ministers-Presidenten van de Gewesten en de Gemeenschappen. Deze uitgebreide Nationale Veiligheidsraad nam aanvankelijk de beleidsbeslissingen voor het beheer van de gezondheidscrisis (onder meer op basis van adviezen door de voormelde organen). Sinds oktober 2020 neemt het Federaal Overlegcomité deze beslissingen (in het Frans CODECO of Comité de Concertation, hierna verkort aangeduid als 'Overlegcomité'). Het Overlegcomité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende Belgische regeringen.

Ten slotte wijst de rechtbank ook nog op het Federaal Coördinatiecomité (COFECO), voorgezeten door het Nationaal Crisiscentrum (of NCCN), dat de beleidsbeslissingen op strategisch niveau voorbereidde en de uitvoering coördineerde.

Vanaf 4 mei 2020 werd, met het oog op een exitstrategie uit de lockdown, ook nog de GEES (Groep van Experts belast met de Exit Strategie) opgericht en sinds december 2020 omgevormd tot het Expertencomité Beheersstrategie of GEMS (Groep van Experts voor Managementstrategie van COVID-19).

8.– **Regelgevend nationaal kader** – Artikel 7 van het Ministerieel Besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (van kracht van 23 maart 2020 tot 30 juni 2020) (B.S. 23 maart 2020, 17603) bepaalde aanvankelijk dat niet-essentiële reizen vanuit België verboden waren. Na wijziging bij Ministerieel Besluit van 3 april 2020 waren niet-essentiële reizen vanuit en naar België verboden en na wijziging bij Ministerieel Besluit van 30 mei 2020 luidde artikel 7:

“Niet essentiële reizen vanuit en naar België zijn verboden. In afwijking van het eerste lid, is het toegelaten om familieleden die wonen in buurlanden te bezoeken, met naleving van de voorwaarden bepaald in artikel 5bis, paragrafen 2 en 3, evenals om te winkelen in een buurland.” [Opmerking van de rechtbank: de paragrafen 2 en 3 van artikel 5bis beperkten het aantal mensen waarmee men contact mocht hebben].

9.– Na deze eerste periode (ook wel ‘eerste lockdown’ genoemd) volgde een periode van versoepelingen.

- Het Ministerieel Besluit van 5 juni 2020 (geldig tot en met 30 juni 2020) (B.S. 5 juni 2020, 41544) paste het voormelde artikel 7 aan in die zin dat niet-essentiële reizen vanuit en naar België verboden waren met uitzondering, vanaf 15 juni 2020, naar en van alle landen van de Europese Unie, van de Schengenzone en het Verenigd Koninkrijk en onverminderd artikel 5*bis* van het Besluit.
- Het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 (geldig tot 18 oktober 2020) (B.S. 30 juni 2020, 48715) verbood in zijn artikel 18 aanvankelijk niet-essentiële reizen vanuit en naar België maar liet, in afwijking daarvan en onverminderd artikel 20, toe te reizen vanuit België naar alle landen van de Europese Unie, van de Schengenzone en naar het Verenigd Koninkrijk, en vanuit deze landen naar België te reizen. [*Opmerking van de rechtbank*: het artikel 20 beperkte ook hier het aantal mensen waarmee men contact mocht hebben]

Ingevolge deze versoepelingen was het dus mogelijk om vanuit een EU-lidstaat (zoals Zweden) naar België te reizen en was het mogelijk om vanuit België naar een EU-lidstaat (zoals Zweden) te reizen, voor zover deze EU-lidstaat het toeliet. Om dit laatste te duiden, publiceerde de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken (hierna aangeduid als FOD Buitenlandse Zaken) een kaart met een kleurencode (rood, oranje, groen), ingekleurd volgens de in de diverse landen opgelegde restricties. Deze kleurencodes waren dus ingegeven door de beperkingen die elk ander land individueel ten overstaan van België oplegde. Partijen betwisten niet dat Zweden destijds geen beperkingen oplegde aan Belgen, waardoor het als groen was aangeduid en men er dus vanaf 15 juni 2020 vanuit België vrij kon naartoe reizen. Het wordt niet betwist dat men op dat ogenblik ook zonder beperkingen vanuit Zweden België kon binnenkomen.

- Artikel 3 van het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020 (B.S. 10 juli 2020, 51609) wijzigde vervolgens het voormelde artikel 18 van het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 zoals de rechtbank het onder de rubriek feiten hiervoor al citeerde: indien een land van de Europese Unie, de Schengenzone of het Verenigd Koninkrijk rood kleurde volgens een op de website van de FOD Buitenlandse Zaken kenbaar gemaakte lijst, dan was reizen naar en van dit land alsnog verboden. De Belgische Staat betwist niet dat deze kleurenclassificatie er kwam na een Overlegcomité van 8 juli 2020 dat landen opdeelde als rood, oranje of groen volgens hun epidemiologische toestand (zie zijn syntheseconclusie pagina’s 12 en 13):
 - * Rood hield dan in dat het verboden was naar dit land te reizen en bij terugkeer moesten reizigers verplicht worden getest en in quarantaine.

* Oranje betekende dat reizen naar het land toegelaten was, maar afgeraden. Bij terugkeer uit een oranje land werd een quarantaine en een test gevraagd, maar niet verplicht. Dit laatste is wat de website van de FOD Buitenlandse zaken uiteindelijk ook meldde op 14 juli 2020 om 16u na opeenvolgende wijzigingen in de loop van de dag op de website en in de pers waar men eerst een quarantaine “aanraadde” en vervolgens ‘verhoogde waakzaamheid’. De website meldde ook dat coronatests en quarantaines onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vielen, maar de sites van deze overheden vermeldden verder niets dienaangaande.

* Bij groen mocht men heen en weer reizen van en naar België zonder bijzondere beperkingen wel met inachtneming van voorzorgsmaatregelen.

Het uitwerken van een methodologie om de kleuren codes te bepalen, gebeurde op 10 juli 2020 door de voormelde in april 2020 opgerichte en inmiddels ontbonden evaluatie-cel, Celeval (advies nr. 58 van 10 juli 2020 (https://d34j62pglfm3rr.cloudfront.net/celeval/58_20200710_Celeval_adviezen_NL_FR_FINALE_ADVIES_technisch_addendum_reisadvies.pdf))

Celeval hanteerde volgende criteria voor de rode zone : gebied waar een lockdown is opgelegd of strengere beperkende maatregelen gelden dan in de rest van het land of landen met een nationale incidentie van nieuwe bevestigde infecties die hoger is dan 100 infecties per 100.000 in de laatste 14 dagen. Voor de oranje zone zou Celeval rekening houden met een cumulatieve incidentie van nieuwe bevestigde infecties tussen de 20 en de 100 gevallen per 100.000 inwoners in de laatste 14 dagen.

De toetsingscijfers voor de epidemiologische situatie bekam Celeval van het European Centre For Disease Prevention And Control (hierna aangeduid als de ‘ECDC’) en van de FOD Buitenlandse Zaken die ze op zijn beurt van de landen zelf ontving.

10.– De Belgische Staat voorzag ook in sancties bij overtreding van de voormelde maatregelen:

- Artikel 22 van het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 (zoals vervangen door artikel 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020, B.S. 10 juli 2020, 51609) luidde: *“Inbreuken op de bepalingen van de volgende artikelen worden beteugeld met de straffen bepaald door artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid:*
 - (...)
 - (...)
 - *de artikelen 11, 16, 18, 19 en 21bis (...)*”

- artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (B.S. 31 juli 2007) bepaalt de volgende straffen: " *Weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikelen 181, § 1 en 182 zijn bevolen, wordt in vredestijd gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden, en met geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro, of met één van die straffen alleen.*

(...)

De minister of, in voorkomend geval, de burgemeester of de zonecommandant, kan bovendien de genoemde maatregelen ambtshalve doen uitvoeren, op kosten van de weerspannige of in gebreke gebleven personen (...)"

Celeval kwalificeerde Zweden als rood op de eerste lijst van 12 juli zodat volgens de hoger uiteengezette methodologie vanuit België naar Zweden een reisverbod gold en bij terugkeer bepaalde voorwaarden golden. In het advies nr. 58 van 10 juli 2020 nam Celeval in een voetnoot op dat de informatie met betrekking tot de incidenties voorlopig enkel nog maar onder de vorm van een kaart beschikbaar was op ECDC en dat zodra regionale gegevens over het aantal nieuwe infecties van ECDC beschikbaar waren de bijkomende regionale indicatoren konden toegevoegd worden. In de bijlage bij het advies gaf Celeval aan dat Zweden op 10 juli 2020 een incidentiecijfer van 102.1 had met dalende trend. De rechtbank kan de inhoud van deze bijlage niet verifiëren op grond van de stukken. Volgens de reisorganisatie bevindt deze bijlage zich onder stuk 4a van het dossier Belgische Staat, maar de rechtbank vindt dit hier niet terug; het dossier bevat alleen het advies zelf onder stuk 1. De reisorganisatie verwijst in zijn syntheseconclusie wel naar de website info-coronavirus en de rechtbank vindt de bijlage terug op de site https://d34j62pgl3rr.cloudfront.net/celeval/58_20200710_Celeval_overzicht_kleurcode_10_juli.pdf.

De Belgische Staat betwist verder niet dat het ECDC op 13 juli 2020 verduidelijkte dat Zweden een incidentiecijfer had van 94,5 infecties per 100.000 in de laatste 14 dagen (zie brief van de Zweedse ambassadeur onder stuk 6c van het dossier van de Belgische Staat). De Zweedse ambassade nam op 14 juli 2020 ook contact op om aan te geven dat de incidentie gedaald was tot 73,8 (zie dossier Belgische Staat, stuk 6a). Na verder overleg tussen de Zweedse ambassade en de Belgische overheid werd de eerste lijst van 12 juli op 15 juli 2020 (om 16u15) aangepast en ging Zweden over van code rood naar code oranje. Het land ging dus van 'verboden met quarantaine en test bij terugkeer' naar 'toegelaten maar afgeraden met verzoek om quarantaine en test bij terugkeer'.

3.3. Onderzoek ten gronde in concreto

11.– De reisorganisatie richt zich tot de Belgische Staat op grond van artikel 1382 van het oud Burgerlijk Wetboek. De toepassing van artikel 1382 van het oud Burgerlijk Wetboek vereist dat de reisorganisatie een fout, schade en een oorzakelijk verband tussen de fout en de schade bewijst.

De reisorganisatie verwijt de Belgische Staat als uitvoerende macht fouten te hebben begaan door – met schending van internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke normen en de algemene zorgvuldigheidsplicht – maatregelen te hebben uitgevaardigd die het uitreizen van de Unieburgers en het inreizen van de niet-Belgische Unieburgers belemmerden waardoor de reisorganisatie schade leed die zij wil vergoed zien.

De reisorganisatie wijst voor haar schade hoofdzakelijk op het annuleren van reizen maar ook op de noodzaak aan informatie en bijstand bij terugkeer en het mogelijk niet boeken van toekomstige reizen door het verbod. Zij begroot alleszins haar schade provisioneel en vraagt de aanstelling van een deskundige waarbij zij geen enkele schadepost uitsluit.

De reisorganisatie benadrukt in dit verband ook nog dat de maatregelen overeenkomstig artikel 22 van het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 (zoals gewijzigd door artikel 5 van het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020) ambtshalve konden worden uitgevoerd, wat volgens de reisorganisatie betekende dat de grenspolitie reizigers bijvoorbeeld effectief kon tegenhouden bij het boarden van een vliegtuig in Zaventem.

3.3.1. Onderzoek naar een fout door de Belgische Staat

12.– De reisorganisatie voert in zeven middelen de volgende fouten aan:

- Eerste middel : inbreuk op de Richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna aangeduid als de ‘Burgerschapsrichtlijn’) en de wet van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna aangeduid als de ‘Vreemdelingenwet’) in zoverre die de artikelen 27, 28, 29, 30 en 31 van de Burgerschapsrichtlijn omzet [*opmerking van de rechtbank*: de reisorganisatie voert dus geen schending aan van andere artikelen van de Vreemdelingenwet];

- Tweede middel: inbreuk op de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (hierna aangeduid als de 'Schengengrenscore');
- Derde middel : het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020 (uitgaande van de Minister van Binnenlandse Zaken) berust op een ongrondwettelijke wettelijke grondslag: de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet kennen de verordenende bevoegdheid op federaal vlak immers toe aan de Koning en alleen deze laatste kan een delegatie aan de Minister toekennen;
- Vierde middel : het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020 gaf aan dat het zijn wettelijke grondslag vond in de wet betreffende de civiele bescherming, de wet op het politieambt en de wetgeving inzake civiele veiligheid maar de genomen maatregelen kunnen niet tegelijk bestuurlijke politiemaatregelen en civiele maatregelen zijn; zij zijn volgens de reorganisatie trouwens geen van beide maar betreffen de federale bevoegdheid tot het controleren van de buitengrenzen; de wettelijke grondslag is dus onjuist;
- Vijfde middel (ondergeschikt bij het derde en vierde middel): zelfs indien het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020 grondwetconform was en de juiste wettelijke grondslag aanduidde, dan mocht de Minister van Binnenlandse Zaken de aan hem gedelegeerde bevoegdheid niet op zijn beurt verder delegeren aan een adviesorgaan of aangestelde (in casu Celeval) – die buiten enige ministeriële of parlementaire controle viel. De minister overschreed de grenzen van zijn delegatie en schond minstens de algemene zorgvuldigheidsplicht.
- Zesde middel : Inbreuk op de algemene zorgvuldigheidsnorm (onzorgvuldigheid) door Celeval en de Minister van Buitenlandse Zaken omdat – afgaande op onzekere informatie en wars van de eigen methodologie – het hele land Zweden op een spanne van drie dagen tijd ingekleurd werd van groen naar rood naar oranje.
- Zevende middel : inbreuk op de algemene zorgvuldigheidsnorm die inhoudt dat de overheid de taak heeft om de rechtsonderhorigen op passende wijze te informeren terwijl de communicatie van de overheid in de periode van 15 juni 2020 tot 15 juli 2020 verwarrend was.

Schending van de Burgerschapsrichtlijn en de Vreemdelingenwet (in zoverre deze de Burgerschapsrichtlijn omzet)

13.–*Standpunt van de partijen* – De reisorganisatie voert aan dat het opgelegde uitreisverbod van Unieburgers en hun familie in strijd is met de Burgerschapsrichtlijn. Het algemene inreisverbod van niet-Belgische Unieburgers – zonder individualisering – acht de reisorganisatie dan weer strijdig met artikel 27 tot 31 van de Burgerschapsrichtlijn en met de artikelen 3.10* en 7, 7° van de Vreemdelingenwet die de voormelde artikelen zou omzetten.

Ondergeschikt stelt de reisorganisatie voor om de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen: *“Schenden de artikelen 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (B.S., 10 juli 2020) houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, de artikelen 2 – 4 – 5 – 27 – 29 van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38, in zoverre zij:*

- een uitreisverbod opleggen voor niet essentiële reizen vanuit België naar landen binnen de EU en de Schengenzone aan Belgische onderdanen en hun familieleden alsook aan Unieburgers die op het Belgisch grondgebied verblijven en hun familieleden,*
- een algemeen inreisverbod opleggen voor niet essentiële reizen vanuit landen binnen de EU en de Schengenzone naar België aan niet-Belgische Unieburgers en hun familieleden die wel of niet een verblijfsrecht hebben op het Belgisch grondgebied.”*

14.–Volgens de Belgische Staat is het vrij verkeer van burgers niet absoluut en kon de Belgische Staat dit recht beperken. Een niet-individuele, algemene beperking van het in-en uitreisrecht in het kader van de volksgezondheid zou immers een reeds lang aanvaarde praktijk zijn; hij verwijst in dit verband naar de Verordening inzake het digitaal EU-Covid Certificaat alsook naar artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR) en het voorzorgsbeginsel dat is opgenomen in het Herziene Europees Sociaal Handvest.

Wat specifiek het uitreisrecht betreft, verwijst de Belgische Staat ook nog naar de artikelen 2.2 en 2.3 van het Vierde Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de artikelen 12.2 en 12.3 van het IVBPR die rechtstreekse werking zouden hebben en de Belgische Staat dus zouden toelaten om met het oog op de noodzaak van de bescherming van de volksgezondheid beperkingen op te leggen. Een beperking van het uitreisrecht zou door de Europese Commissie ook zijn ‘gepromoot’ in een document van 16 maart 2020 (C (2020) 1753 COVID-19 Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen ter bescherming van de gezondheid en ter waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten, hierna aangeduid als de ‘richtsnoeren van 16 maart 2020’).

Wat specifiek het inreisrecht betreft, wijst de Belgische Staat op de rechtspraak van het Hof van Justitie die – met eerbiediging van het non-discriminatie en evenredigheidsbeginsel – een beperking op het vrij verkeer zou toelaten in het kader van de handhaving van openbare orde of openbare veiligheid (waaronder de viruspandemie dan zou vallen) evenals op de artikelen 27 en 29 van de Burgerschapsrichtlijn die volgens hem een uitdrukkelijke rechtsbasis zijn voor een algemene beperking op het inreisrecht.

15.– In de beschrijving van haar schade en in haar argumentatie maakt de reisorganisatie geen uitdrukkelijk onderscheid tussen het uitreizen of inreizen van Belgische onderdanen, enerzijds, of van onderdanen uit andere lidstaten, anderzijds.

Door de wijze waarop zij haar voorstel tot prejudiciële vraag formuleert is niettemin duidelijk dat zij de beperking van het uitreisrecht van zowel Belgische onderdanen als andere EU-burgers naar landen binnen de EU of de Schengenzone als problematisch en dus schadelijk ervaart, maar verder alleen de beperking van het inreisrecht van niet-Belgische Unieburgers (met of zonder verblijfplaats in België) naar België vanuit de EU en de Schengenzone in vraag stelt.

Binnen dit kader onderzoekt de rechtbank dan of het voormelde Ministerieel Besluit de vermelde hogere bepalingen schendt.

16.– Overeenkomstig artikel 20 en 21 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (of VwEU) hebben de Unieburgers het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven waarbij deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de Verdragen en hun uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld.

Artikel 20, lid 2 luidt meer bepaald:

“ De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven”

(...)

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”;

Artikel 21, lid 1, luidt meer bepaald:

“Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

17.– De Burgerschapsrichtlijn voert deze bepalingen uit (de reisorganisatie heeft het op bepaalde punten in haar syntheseconclusie alleen over artikel 4 van de Burgerschapsrichtlijn, maar op pagina 15 van haar syntheseconclusie en in de door haar ondergeschikt geformuleerde prejudiciële vraag verwijst zij ook uitdrukkelijk naar artikel 5 Burgerschapsrichtlijn; de Belgische Staat betreft dit laatste artikel in ieder geval in het debat voor wat het inreisrecht betreft):

-artikel 4, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn luidt:

“Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.”

-artikel 5, lid 2, van de Burgerschapsrichtlijn bepaalt:

“Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.”

De Belgische Staat betwist niet dat de Burgerschapsrichtlijn in deze zaak verticaal rechtstreekse werking heeft.

Partijen verduidelijken niet in welke mate de Burgerschapsrichtlijn van toepassing zou zijn bij het reizen van en naar landen in de Schengenzone die geen lidstaat zijn van de Unie. In zoverre de reisorganisatie klaarblijkelijk reizen organiseert naar Scandinavië (en zijn schade weliswaar hoofdzakelijk vraagt voor de reizen van en naar Zweden, maar anderzijds geen enkele post uitsluit) merkt de rechtbank op dat de Burgerschapsrichtlijn, door incorporatie in de EER-Overeenkomst eveneens van toepassing is op Noorwegen en ook IJsland – voor zover begrepen tot Scandinavië (zie arrest Efta Court van 23 november 2021, *Q e.a. t Noorse Regering*, E-16/20, r.o.1 en Efta Court van 27 juni 2014, *IJsland t Gunnarson*, E-26/13, r.o.).

18.– De invoering van de hiervoor beschreven Belgische regelgeving leidde tot een beperking van het uitreisrecht van Unieburgers naar andere lidstaten van de EU en van het inreisrecht van andere EU-onderdanen naar België doordat het ingevolge de uitgewerkte kleurencode verboden was naar een rood land binnen het voormelde gebied te reizen (dat niettemin Belgen toeliet) en reizigers voorwaarden opgelegd kregen (zoals quarantaines en testen) bij het inreizen vanuit een rood land.

De rechtbank onderzoekt hierna in eerste instantie of de Belgische Staat voor het opleggen van deze regelgeving steun kon vinden in de Burgerschapsrichtlijn zelf.

19.– *Verantwoorde beperkende maatregelen op grond van de Burgerschapsrichtlijn?* – De artikelen 27 tot en met 29 van de Burgerschapsrichtlijn onder hoofdstuk VI “Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid” luiden als volgt:

- artikel 27, lid 1,, getiteld ‘**Algemene beginselen**’:

“1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.”

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.

(...).”

- artikel 29 van de Burgerschapsrichtlijn getiteld ‘**Volksgezondheid**’:

“1. Enkel potentieel epidemische ziekten zoals gedefinieerd in de relevante instrumenten van de Wereldgezondheidsorganisatie, en andere infectieziekten of besmettelijke parasitaire ziekten kunnen een beperking van vrijheid van verkeer rechtvaardigen, voorzover het gastland beschermende regelingen treft ten aanzien van de eigen onderdanen.

2. Het optreden van een ziekte later dan drie maanden na aankomst op het grondgebied vormt geen reden voor verwijdering van het grondgebied.

3. Indien ernstige aanwijzingen daartoe aanleiding geven, kan een lidstaat personen die het verblijfsrecht genieten binnen drie maanden na de datum van binnenkomst aan een kosteloos medisch onderzoek onderwerpen met het oog op het afgeven van een verklaring dat zij niet lijden aan de in lid 1 bedoelde ziekten. Deze medische onderzoeken mogen geen systematisch karakter dragen.”

20.– De titel van het hoofdstuk waarvan de artikelen 27 en 29 deel uitmaken heeft het alleen over het inreisrecht en verblijf en niet over het uitreisrecht. Het toepassingsgebied van artikel 27 zelf is echter ruimer. Daar waar artikel 27 de woorden “vrijheid van verkeer” gebruikt, wil het duidelijk maken dat het ook betrekking heeft op het uitreizen. Het originele voorstel van de Commissie luidde immers dat het artikel alleen van toepassing zou zijn op beslissingen waarbij EU-burgers en hun familieleden toegang geweigerd werden of uitgezet werden. Naar aanleiding van een amendement van het Europees Parlement paste de Commissie het artikel aan zodat het op meer algemene wijze verwees naar beslissingen tot beperking van de vrijheid van verkeer en alle soorten maatregelen (verwijdering, weigering tot binnenkomst en weigering tot het verlaten van het land) betreft (zie E. GUILD, S. PEERS en J. TOMKIN, *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2019, 258-259).

Artikel 27, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn is dus van toepassing op beperkingen inzake het inreisrecht, het verblijfsrecht én het uitreisrecht (zie ook HvJ 10 juli 2008, *Jipa*, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396 en de arresten van het Hof van Justitie van 17 november 2011, C-434/10 *Aladzov*, ECLI:EU:C:2011:750 en C-430/10 *Gaydarov*, ECLI:EU:C:2011:749 waarin het Hof de beperkingen van artikel 27, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn toepast op een situatie die onder artikel 4, lid 1, (of dus het uitreisrecht) van de Burgerschapsrichtlijn valt (de zaken betreffen Unieburgers die hun eigen lidstaat verlaten)).

Het eerste lid van artikel 27 laat bijgevolg beperkingen toe op in- en uitreizen op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid en volksgezondheid. Dit artikel vermeldt dus ook de ‘volksgezondheid’ als verantwoording voor de beperking.

Echter, de reisorganisatie gaat ervan uit dat artikel 27 en 29 samen gelezen moeten worden en dat de restricties op grond van de volksgezondheid enkel deze zijn die worden omschreven in artikel 29 van de Burgerschapsrichtlijn. Bovendien zou dit artikel alleen van toepassing zijn op het inreisrecht. De Belgische Staat gaat niet in tegen deze lezing, integendeel.

21.– Indien men er, zoals de partijen, van uitgaat dat de artikelen samen gelezen moeten worden, dan rijst vooreerst de vraag of artikel 29 werkelijk alleen van toepassing is bij het inreizen. Voor de leden 2 en 3 van het artikel 29 blijkt duidelijk uit de tekst dat zij alleen betrekking hebben op inreizen. Echter, stelt de rechtbank vast dat het eerste lid van dit artikel 29 van de Burgerschapsrichtlijn, weliswaar verwijst naar regelingen van het gastland, maar net als in artikel 27, lid 1 ook de woorden “vrij verkeer” gebruikt. Bijgevolg zou dit ook kunnen betekenen dat artikel 29, lid 1, een ruimere gelding heeft dan alleen maar het inreisrecht en ook van toepassing is op het uitreisrecht van alle Unieburgers net zoals artikel 27, lid 1.

Volgt men de interpretatie van de partijen en besluit men tot een enge interpretatie van artikel 29, lid 1, waarbij men ervan uitgaat dat het artikel alleen van toepassing is op het inreizen, dan rijst vervolgens nog de vraag of men artikel 29, lid 1, en artikel 27, lid 1, moet samenlezen dan wel of het gaat om twee autonome verantwoordingsgronden, waarbij artikel 27, lid 1, op zich volstaat om alsnog beperkingen op grond van de volksgezondheid bij het uitreizen te verantwoorden.

22.– Wat artikel 29, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn betreft, voert de reisorganisatie verder ook alleen een schending aan van het inreisrecht van niet-Belgische Unieburgers. Dat blijkt uit pagina 16 van haar syntheseconclusie en volgt ook uit de door haar geformuleerde prejudiciële vraag.

Uit artikel 29, lid 1, *in fine*, dat een vergelijking maakt met de beschermende regelingen getroffen voor eigen onderdanen is niet duidelijk af te leiden of de richtlijn van toepassing is op een Belg, en zijn familieleden, die zich vanuit Zweden naar België begeven. De beperking van het inreizen van eigen onderdanen omwille van de volksgezondheid mag alleszins geen schending inhouden van internationaal beginsel dat een Staat verbiedt zijn eigen onderdanen het inreisrecht of verblijfrecht te weigeren (HvJ 4 december 1974, *Van Duyn*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133), wat niettemin een beperkte mogelijkheid inhoudt tot restrictie van dit recht (zie E. GUILD, S. PEERS en J. TOMKIN, o.c., 260). Beperkingen op het inreisrecht van eigen onderdanen zijn op die grond dus wel mogelijk.

De Belgische Staat van zijn kant betwist niet dat artikel 29 het alleen heeft over een mogelijke beperking op grond van de volksgezondheid ten overstaan van onderdanen van andere lidstaten. De rechtmatigheid van de beperking van het inreisrecht van Belgen vanuit Zweden naar België maakt dus niet het voorwerp uit van de discussie tussen partijen.

23.– Wel rijst nog de vraag of een lidstaat op grond van de artikelen 27, lid 1, en 29, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn een algemene maatregel kan uitvaardigen zoals deze ingevoerd door de regeling in kwestie. Deze vraag rijst, zowel in het geval men ervan

uitgaat dat artikel 27 op zich het uitreisrecht en inreisrecht kan beperken met de volksgezondheid als verantwoording als in het geval dat men dit artikel samen leest met artikel 29, lid 1, dat dan ofwel enkel het inreisrecht van andere dan Belgische Unieburgers kan beperken, dan wel het inreizen van onderdanen van andere lidstaten én het uitreizen van Unieburgers kan beperken.

Eiser gaat ervan uit dat een restrictie op grond van artikel 27 en 29 van de Burgerschapsrichtlijn, zoals omgezet in artikel 3, 10° en artikel 7,7° van de Vreemdelingenwet (en respectievelijk betrekking hebbend op de weigering tot toegang en het bevel om het grondgebied te verlaten), alleen kan gelden voor individuele gevallen en dat op die grond geen algemene niet-discriminerende maatregel mogelijk is.

De Belgische Staat verwijst in antwoord hierop naar de noodzaak van samenlezing van de Vreemdelingenwet met de artikelen 6, lid 1, e) en artikel 14, lid 1, van de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (hierna aangeduid als 'Schengengrenscore'). Maar dit argument lijkt niet dienstig. Deze artikelen hebben het over het grenstoezicht en de weigering tot toegang bij derde-landers (dit zijn geen EU-burgers) aan de buitengrens in geval van bedreiging van de volksgezondheid. Zelfs indien de Schengengrenscore een algemene niet-discriminerende maatregel op grond hiervan zou toelaten, is het duidelijk dat dit niets zegt over de hier bedoelde beperkingen opgelegd bij het overschrijden van de binnengrenzen.

Uit een arrest van het Hof van Justitie van 2 mei 2018 (*K. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en H.F. t. Belgische Staat*, C-331/16, ECLI:EU:C:2018:296) – waarin het Hof oordeelt dat maatregelen die op grond van artikel 27, lid 2, gerechtvaardigd worden om redenen van volksgezondheid geval per geval moeten worden beoordeeld – leidt de Belgische Staat verder *a contrario* af dat het wel mogelijk is om in geval van een beperking van het inreisrecht op grond van de volksgezondheid (in toepassing van artikel 27, lid 1 *juncto* artikel 29) een algemene niet-discriminerende maatregel uit te vaardigen.

Die stelling zou dan ondersteund kunnen worden met de vaststelling dat de derde grond (volksgezondheid) niet is opgenomen in artikel 27, lid 2, naast openbare orde en openbare veiligheid, maar afzonderlijk wordt behandeld onder artikel 29.

24.– *Beperking op grond van het VwEU of algemeen beginsel?* – In het geval de Belgische Staat niet kan steunen op de Burgerschapsrichtlijn om het uitreisrecht van Unieburgers en het inreisrecht van niet-Belgische EU-burgers met een algemene maatregel te beperken op grond van de volksgezondheid dan rijst de vraag of die restrictie mogelijk is op grond van het VwEU en/of op grond van een algemeen beginsel van Europees Unierecht.

25.– Dat de Burgerschapsrichtlijn de artikelen 20 en 21 van het VwEU uitvoert en bepaalde beperkingen oplegt, betekent niet automatisch dat de bepalingen van dit verdrag, met inbegrip van de beperkingen en voorwaarden waarvan sprake in artikel 20, lid 2, a) en 21, lid 1, niet meer van toepassing zouden zijn en dat alleen de beperkingen uit de Burgerschapsrichtlijn de Unieburgers kunnen worden tegengeworpen. Dit hangt af van de mate waarin er sprake is van harmonisatie door de Burgerschapsrichtlijn en de mate waarin de burger dus mag verwachten dat de uitzonderingsgronden in de Burgerschapsrichtlijn uitputtend zijn waardoor zijn rechten niet verder ingeperkt kunnen worden door het Verdrag.

26.– De Belgische Staat is van oordeel dat het vrij verkeer van personen alleszins niet absoluut is en dat het mogelijk is de daaruit voortvloeiende rechten te beperken op grond van de volksgezondheid. Hij verwijst daarvoor vooreerst naar een overweging in de Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat). Deze luidt:

“Iedere burger van de Unie heeft het fundamentele recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. [De burgerschapsrichtlijn] bevat nadere voorschriften met betrekking tot de uitoefening van die rechten.”

Deze overweging lijkt echter niets meer te zeggen dan wat er in de artikelen 20 en 21 van de VwEU staat en heeft het niet over een concrete mogelijke beperking van het vrij verkeer op grond van de volksgezondheid. Integendeel, in zoverre deze overweging verwijst naar nadere voorschriften uit de Burgerschapsrichtlijn, lijkt ze mogelijke bijkomende beperkingen op grond van het EU-Verdrag zelfs uit te sluiten.

Vervolgens leidt de Belgische Staat een mogelijke beperking op grond van de volksgezondheid ook nog af uit de artikelen 45, lid 3, artikelen 52 en 62 van het VwEU. In de voormelde artikels gaat het echter uitdrukkelijk om de beperking van respectievelijk en specifiek het vrij verkeer van werknemers, vestiging en diensten. De rechtbank merkt in dit verband op dat partijen niet geconcludeerd hebben over de toepasselijkheid van deze Verdragsbepalingen, met name de toepasselijkheid van de bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten ten behoeve van de cliënten van de reisorganisatie. Hoe dan ook de rechtbank merkt op dat het recht van vrij verkeer, voor wat betreft het reis-en verblijfsrecht, ook bij de toepassing van de specifieke voormelde vrijheden, nader is uitgewerkt in de Burgerschapsrichtlijn.

27.– Tot slot wijst de Belgische Staat op een ‘reeds lang aanvaarde praktijk’ dat het door de artikelen 20, lid 2, a) en 21 VwEU gegarandeerde reisrecht van de Unieburgers niet absoluut is en dat de lidstaten in het kader van de bescherming van de volksgezondheid afwijkingen op dit recht kunnen uitvaardigen. De rechtbank begrijpt dat zij daarmee wil verwijzen naar een algemeen rechtsbeginsel dat deel uitmaakt van de Unierechtsorde.

De vraag rijst inderdaad of een lidstaat tegen de achtergrond van bijvoorbeeld artikel 168, lid 2 VwEU en/of artikel 35 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, ongeacht het bepaalde in de Burgerschapsrichtlijn en het al dan niet volledig harmoniserend karakter van die richtlijn, om redenen van volksgezondheid restricties kan opleggen aan het uitreisrecht van Unieburgers en het inreisrecht van andere EU-burgers voor zover deze uiteraard niet-discriminerend zijn en het evenredigheidsbeginsel respecteren.

Dit beginsel zou het de lidstaat dan mogelijk maken om – voor zover dit niet mogelijk zou zijn op grond van de artikelen 27-30 van de Burgerschapsrichtlijn zelf – in afwijking van artikel 4, lid 1, en 5, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn een algemeen niet-discriminatoire beperkende maatregel voor het uitreisrecht van de Unieburgers en het inreisrecht van de niet-Belgische Unieburgers uit tevaardigen voor zover deze een verantwoord doel voor ogen heeft en een maatregel bevat die geschikt en noodzakelijk is om het beoogde doel te verwezenlijken.

28.– **Besluit** – Als het Europees Unierecht zo moet worden uitgelegd dat het toelaat dat een lidstaat op grond van de volksgezondheid op algemene niet-discriminatoire wijze het inreisrecht van niet-Belgische Unieburgers en het uitreisrecht van Unieburgers beperkt (hetzij rechtstreeks op grond van de Burgerschapsrichtlijn, hetzij op grond van het VwEU of een algemeen beginsel) dan zal de rechtbank in alle geval moeten nagaan of de concrete door de Belgische Staat uitgevaardigde regelgeving een verantwoord doel nastreeft en of de maatregelen het evenredigheidsbeginsel eerbieden. In dit verband stelt zij thans reeds vast dat de Covid-19 pandemie zoals erkend door de WHO onder de weigeringsgrond ‘volksgezondheid’ valt zoals bedoeld in de artikel 27, lid 1, en 29, lid 1, van de Burgerschapsrichtlijn en het bestrijden ervan alleszins ook een rechtmatig verantwoord doel nastreeft.

Zoals hiervoor is gebleken, bestaat er echter geen uitsluitel over de juiste verantwoordingsgrond in het Europees Unierecht voor een dergelijke algemene beperking. Hoe gerechtvaardigd een doel en hoe proportioneel een middel ook kunnen lijken of zijn, elke regelgeving moet in eerste instantie een juridische verantwoordingsgrond kunnen aanduiden. Het onderzoeken van de noodzakelijke rechtsgrond van de regelgeving, bedoeld om willekeurige regelgeving tegen te gaan, veronderstelt dat de rechtbank het bestaan van de correcte, toepasselijke juridische verantwoordingsgrond nagaat. De rechtbank heeft

hiervoor al aangegeven hoe zij zelf denkt dat het EU-recht in dit verband kan uitgelegd worden. Alvorens verder recht te doen, wenst zij echter door het Hof van Justitie bevestigd te zien dat zij de aangehaalde bepalingen van het EU-recht correct interpreteert.

Daarom legt zij de hierna in het beschikkend gedeelte van dit vonnis, door de reisorganisatie gesuggereerde maar de door haar geherformuleerde, prejudiciële vraag voor aan het Hof van Justitie.

29.– De rechtbank merkt volledigheidshalve in de betwistingen tussen partijen nog op dat:

- de vraag of de Belgische Staat deze beperkende maatregelen mocht opleggen middels een Ministerieel Besluit op zich geen schending van het EU-recht inhoudt, maar een debat is dat desgevallend naar intern recht moet onderzocht worden.
- de reisorganisatie in zijn eerste middel de schending van een welbepaalde norm en niet de schending van de algemene zorgvuldigheidsnorm aanvoert (beide mogelijk onder toepassing van het hier als geschonden aangevoerde artikel 1382 van het oud Burgerlijk Wetboek). Nochtans verweert de Belgische Staat zich ook onder dit eerste middel op een mogelijke schending van de algemene zorgvuldigheidsnorm. Dit verweer is niet pertinent om na te gaan of de Belgische Staat in de Burgerschapsrichtlijn of elders in het Europees Unierecht een rechtvaardigingsgrond kon vinden voor de beperkingen die hij oplegt. De rechtbank kan er mogelijks wel rekening mee houden indien zou blijken dat de rechtbank, naar aanleiding van het door het Hof van Justitie gegeven antwoord, het evenredigheidsbeginsel moet onderzoeken.

Schending van de Schengengrenscore

30.– Artikel 1 van de Schengengrenscore voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Unie overschrijden. Het grenstoezicht is de activiteit die bestaat in controle en bewaking van de grens.

Artikel 22 van de Schengengrenscore (en niet artikel 21 zoals de reisorganisatie in haar syntheseconclusie aangeeft) bepaalt:

“ De binnengrenzen kunnen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd.”

Voor zoveel als nodig en voor zover relevant merkt de rechtbank op dat Noorwegen en IJsland als niet EU-lidstaten tot de Schengenlanden behoren.

31.–Op grond van artikel 23 a) van de Schengengrenscodex behouden de lidstaten een nationale politiebevoegdheid in het kader van een bedreiging van de openbare veiligheid zonder dat het gevolg daarvan tot een grenscontrole mag leiden. Het luidt:

“ De afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan:

a) de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles; dit geldt ook in de grensgebieden. Voor de toepassing van de eerste zin kan met name niet worden gesteld dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles wanneer de politieke maatregelen:

i) niet grenstoezicht tot doel hebben;

ii) gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit;

iii) worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen;

iv) op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd;”

Daarnaast bepaalt artikel 25 van de Schengengrenscodex dat ook een tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht mogelijk is bij ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid en mits voldaan is aan bepaalde criteria (artikel 26) en volgens een welbepaalde procedure (artikelen 27 tot en met 31).

Het artikel 25 onder hoofdstuk II **“Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen”** luidt:

“1. Indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet, kan die lidstaat bij wijze van uitzondering aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren, gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen, dan wel voor de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging, indien deze langer is dan dertig dagen. De omvang en de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen blijven beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te kunnen reageren.

2. Het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt slechts als uiterste middel en in overeenstemming met de artikelen 27, 28 en 29 heringevoerd. Wanneer wordt overwogen het grenstoezicht aan de binnengrenzen krachtens respectievelijk artikel 27, 28 of 29 opnieuw in te voeren, wordt in elk geval rekening gehouden met de in artikel 26, respectievelijk artikel 30 bedoelde criteria.

(...)”

32.– De reisorganisatie is van oordeel dat de Belgische Staat met de artikelen 3 en 5 van het Ministerieel Besluit van 10 juli 2020 een binnengrenstoezicht invoerde dat de criteria opgelegd in artikel 25 tot 30 van de Schengengrenscore schond. De rechtbank begrijpt dit zo dat de reisorganisatie meent dat artikel 25 een tijdelijke herinvoering van een grenstoezicht alleen mogelijk maakt bij ernstige bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid, maar dat het artikel de volksgezondheid niet vermeldt als mogelijke rechtvaardigingsgrond.

De herinvoering van het grenstoezicht zou zijn grondslag, volgens de reisorganisatie, ook niet kunnen vinden in artikel 23 a) van de Schengengrenscore omdat het grenstoezicht middels de uitoefening van een politiebevoegdheid niet hetzelfde effect mag hebben als een grenscontrole (wat hier volgens de reisorganisatie wel het geval zou zijn) en ook deze bevoegdheid alleen geldt in geval van openbare veiligheid en niet in geval van volksgezondheid.

De reisorganisatie besluit dan ook dat het verbod op niet-essentiële reizen naar “rode” landen op straffe van de sancties uit de wet civiele veiligheid (gevangenisstraf, boete, ambtshalve uitvoering door minister, burgemeester of politiecommandant) strijdig is met de Schengengrenscore. In ondergeschikte orde vordert zij de volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie:

“ Schenden de artikelen 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (B.S., 10 juli 2020) houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, de artikelen 1 – 3 – 21 van de Schengengrenscore, in zoverre zij een uitreisverbod opleggen voor niet essentiële reizen vanuit België naar landen binnen de EU en de Schengenzone en een inreisverbod om vanuit deze landen naar België te reizen, dat niet alleen gecontroleerd en gesanctioneerd kan worden, maar dat ook ambtshalve uitgevoerd kan worden door de Minister, de burgemeester en de politiecommandant, terwijl de Schengengrenscore het binnengrenstoezicht verbiedt.”

De rechtbank stelt vast dat de reisorganisatie in de formulering van haar prejudiciële vraag het verbod ook aanvalt in zoverre het betrekking heeft op niet-essentiële reizen vanuit de EU of de Schengenzone naar België. Zoals reeds gezegd is haar schade in ieder geval provisioneel begroot en sluit zij bij de opsomming van haar voorlopige schade geen enkele andere schade uit, zodat de rechtbank ook het verbod op niet-essentiële reizen naar België in het debat betreft.

33.– De Belgische Staat van zijn kant erkent dat een herinvoering van het grenstoezicht onderhevig is aan bepaalde beperkingen opgelegd in de Schengengrenscore. Hij erkent ook dat de volksgezondheid niet expliciet vermeld is als één van de rechtvaardigingsgronden voor het invoeren van grenstoezicht aan de binnengrenzen, maar meent dat de volksgezondheid één van de onderliggende doelstellingen is van de Schengengrenscore. Het sluiten van de grenzen naar aanleiding van de Covid-19 pandemie zou niet in strijd zijn met de Schengengrenscore, aangezien deze maatregel verantwoord wordt vanuit het voorzorgsbeginsel en, meer in het bijzonder, vanuit het vrijwaren van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid met het oog op het redden van mensenlevens. De Belgische Staat ziet haar standpunt bevestigd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, de richtsnoeren van 16 maart 2020 tijdens de crisis en de vaststelling dat de bevoegdheid van de EU inzake volksgezondheid slechts ondersteunend, coördinerend en aanvullend is en dat lidstaten, mits naleving van het proportionaliteitsvereiste, een ruimte discretionaire bevoegdheid zouden hebben met betrekking tot hun binnen-en buitengrenzen.

34.– In lijn met het verweer van de Belgische Staat rijst de vraag of in tijden van crisis een besmettelijke ziekte gelijkgesteld kan worden met een bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid zodat op die grond een herinvoering van een binnengrenstoezicht en een uitbreiding van de politiebevoegdheid mogelijk is.

In haar richtsnoeren van 16 maart 2020 geeft de Europese Commissie onder randnummer 18 aan dat de lidstaten opnieuw tijdelijke grenscontroles aan de binnengrenzen kunnen invoeren, indien dit gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid. Deze richtsnoeren zeggen verder: *“In een uiterst kritieke situatie kan een lidstaat nagaan of het nodig is de grenscontroles opnieuw in te voeren als reactie op het risico van een besmettelijke ziekte. De lidstaten moeten de herinvoering van het grenstoezicht melden overeenkomstig de Schengengrenscore.”* (C (2020) 1753 COVID-19 Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen ter bescherming van de gezondheid en ter waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten).

Met deze tekst bevestigt de Europese Commissie nog niet uitdrukkelijk dat zij de pandemie als een reden van openbare orde beschouwt die een herinvoering van een binnengrenscontrole kan rechtvaardigen. In alle geval betreft het slechts richtsnoeren die

de lidstaten op het punt van het binnengrenstoezicht in de eerste plaats herinneren aan een meldingsplicht.

Een recent voorstel van de Commissie COM(2021)891 tot wijziging van de Schengengrenscodex lijkt er wel explicieter op te wijzen dat bepaalde situaties inzake volksgezondheid toch tot een (tijdelijke) herinvoering van het binnengrenstoezicht kunnen leiden (zie Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, COM(2021)891, 14 december 2021).

Dit voorstel beoogt namelijk de vervanging van het artikel 23 a) van de Schengencodex waardoor de uitoefening van de politiebevoegdheid ook mogelijk is in geval van 'verspreiding van een besmettelijke ziekte met epidemische potentie zoals aangegeven door het [ECDC] (European Centre for Disease Control)' (*'the spread of an infectious disease with epidemic potential as detected by the European Centre for Disease Control'*) (en de vervanging van artikel 25 waarbij de notie "ernstige bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid" nader worden omschreven als onder meer omvattende de 'noodsituaties op grote schaal op het gebied van volksgezondheid' (*'large scale public health emergencies'*) (zie pagina 39 en 40 van dit voorstel).

35.–Dit voorstel lokt bij de rechtbank twee bedenkingen uit in verband met de interpretatie van de hier toepasselijke normen:

- 1) het voorstel zou een bijkomende beperking invoeren op een vrijheid waarbij de vraag rijst of dan een norm wordt ingevoerd die niet van toepassing kan zijn op het verleden (wat de interpretatie van de Belgische Staat in deze zaak niet zou ondersteunen) dan wel een norm wordt ingevoerd die enkel verduidelijkt wat in het verleden reeds gold (wat steun zou kunnen bieden voor de interpretatie die de Belgische Staat voorhoudt);
- 2) het voorstel kwalificeert een welbepaalde situatie inzake volksgezondheid als van "openbare orde" daar waar een identieke situatie volgens de Burgerschapsrichtlijn nochtans lijkt te vallen onder een aparte categorie "volksgezondheid", naast "openbare orde" en "binnenlandse veiligheid".

36.–**Besluit**– Aangezien de hier toepasselijke voormelde bepalingen van de Schengencodex, net zoals de Burgerschapsrichtlijn, de overschrijding van de binnengrenzen reguleren, vraagt de rechtbank zich af hoe de Schengengrenscodex en de Burgerschapsrichtlijn in deze coherent kunnen worden uitgelegd.

Al het voorgaande noopt de rechtbank ertoe om ook met betrekking tot de uitlegging van de Schengencode de door de reisorganisatie voorgestelde, maar door de rechtbank in het beschikgende gedeelte van dit vonnis geherformuleerde, prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie.

**OM DEZE REDENEN,
DE RECHTBANK**

Gelet op de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, zoals nadien gewijzigd;

Rechtsprekende in eerste aanleg, op tegenspraak;

Verklaart de vordering van de BV NORDIC INFO ontvankelijk;

Alvorens verder recht te doen;

Stelt de hiernavolgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

1. *Moeten de artikelen 2, 4, 5, 27 en 29 van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38, die de artikelen 20 en 21 van het VwEU uitvoeren, zo worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan de reglementering van een lidstaat (in casu voortvloeiende uit artikel 18 en 22 van het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, na wijziging door respectievelijk artikel 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020)) die bij algemene maatregel :
 - aan Belgische onderdanen en hun familieleden alsook aan Unieburgers die op het Belgisch grondgebied verblijven en hun familieleden een principieel uitreisverbod opleggen voor niet-essentiële reizen vanuit België naar landen binnen de EU en de Schengenzone die volgens een, op basis van epidemiologische gegevens uitgewerkte, kleurencode rood zijn ingekleurd;
 - aan niet-Belgische Unieburgers en hun familieleden (die wel of niet een verblijfsrecht hebben op het Belgisch grondgebied) inreisbeperkingen (zoals quarantaines en testen) opleggen voor niet-essentiële reizen vanuit landen binnen de EU en de Schengenzone naar België, die volgens een, op basis van epidemiologische gegevens uitgewerkte kleurencode, rood zijn ingekleurd?*
2. *Moeten de artikelen 1, 3 en 22 van de Schengengrenscodes zo worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan de reglementering van een lidstaat (in casu de artikelen 18 en 22 van het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (na wijziging door respectievelijk*

artikel 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020)) die een uitreisverbod oplegt voor niet-essentiële reizen vanuit België naar landen binnen de EU en de Schengenzone en een inreisverbod vanuit deze landen naar België, dat niet alleen gecontroleerd en gesanctioneerd kan worden, maar dat ook ambtshalve uitgevoerd kan worden door de Minister, de burgemeester en de politiecommandant?;

Geeft ten behoeve van het Hof aan dat het Belgisch Staatsblad (hiervoor aangeduid als B.S.) elektronisch te consulteren is in het Nederlands, het Frans en het Duits op de website https://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst_justitie/organisatie/belgisch_staatblad onder de knop 'Belgisch Staatsblad' en dat de geconsolideerde versie van wetgeving (met zo nodig gearchiveerde vorige versies) te consulteren is in het Nederlands en het Frans via dezelfde website onder de knop 'Justel Databank';

Verzoekt de griffier te handelen zoals voorgeschreven om het dossier voor te leggen aan het Hof van Justitie (zie o.m. randnummer 23 van de Aanbevelingen van de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van de prejudiciële procedures: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_380_R_0001) en tevens bij het vonnis de volgende proceduristukken aan het Hof van Justitie te bezorgen:

- de dagvaarding op 30 juli 2000 op verzoek van BV NORDIC INFO betekend aan de BELGISCHE STAAT;
- de op 22 september 2021 ingediende syntheseconclusie voor de BV NORDIC INFO;
- de op 22 november 2021 ingediende syntheseconclusie voor de BELGISCHE STAAT;

Verzendt de zaak in afwachting van een antwoord naar de rol met inbegrip van het oordeel over de kosten;

Aldus gevonnist en uitgesproken ter openbare terechtzitting van de 3de kamer van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, op 7 februari 2022

Waar aanwezig waren en zitting hadden:

Mevrouw A. DE WOLF, rechter,

Mevrouw C. KINT, griffier.



KINT



DE WOLF