

DAGVAARDING IN KORT GEDING

Heden, de elfde juli tweeduizendvijfentwintig (11-7-2025), op verzoek van de stichting **STICHTING VRIENDEN VAN XR**, statutair gevestigd en kantoorhoudende te Rotterdam, te dezer zake domicilie kiezend bij Boekx Advocaten aan de Leidsegracht 9 te (1017 NA) Amsterdam, van wie mr. O.M.B.J. Volgenant door eiseres tot advocaat wordt gesteld en als zodanig zal optreden, waarbij ook mr. W.H. Jebbink van Jebbink Soeteman Advocaten als advocaat voor eiseres zal optreden, beiden met recht van vervanging;

GEDAGVAARD IN KORT GEDING:

de naamloze vennootschap **ROYAL SCHIPHOL GROUP N.V.**, gevestigd en kantoorhoudend aan de Evert van de Beekstraat 202 te (1118 CP) Schiphol, aldaar mijn exploit doende en aldaar sprekende met en afschrift van dit stuk latende aan:

OM

op negentien augustus tweeduizendvijfentwintig (19-08-2025) om half twee 's middags (13.30 uur), in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen voor de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland, locatie Haarlem, zitting houdende in kort geding, dat behandeld zal worden in één van de zalen van het Paleis van Justitie aan de Jansstraat 81 te (2011 RW) Haarlem;

MET AANZEGGING DAT:

- a. indien gedaagde niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel;
- d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het

griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

- een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel;
 - een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
- e. eiseres op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 3:305a, lid 7 BW;
- f. de eisende en de gedaagde partij verplicht zijn om de feiten die van belang zijn voor de beslissing van de rechter volledig en naar waarheid aan te voeren;
- g. de rechter de feiten of rechten die door een partij zijn gesteld en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, als vaststaand moet beschouwen, behoudens zijn bevoegdheid bewijs te verlangen, zo vaak aanvaarding van de stellingen zou leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat; en
- h. de Voorzieningenrechter eiseres heeft opgedragen om datum en tijdstip van de mondelinge behandeling onverwijld mee te delen aan gedaagde onder toezending van de concept-dagvaarding en het door aanvraagformulier en deze voorwaarden in de dagvaarding te vermelden.

TENEINDE

alsdan namens eiseres het volgende te horen vorderen.

1. INLEIDING

- 1.1 Deze zaak betreft de langdurige toegangsverboden die Schiphol heeft opgelegd aan demonstranten van Extinction Rebellion (hierna: 'XR') die op Schiphol demonstreerden.
- 1.2 De feitelijke gang van zaken rondom de XR-demonstraties tegen het *Flying Blue*-programma van KLM (een systeem dat veelvliegen belooft) en de door Schiphol opgelegde toegangsverboden wordt nader uiteengezet in hoofdstuk 3 van deze dagvaarding.
- 1.3 XR heeft Schiphol verzocht de toegangsverboden op te heffen en de vragen die deze draconische maatregelen oproepen te beantwoorden. Deze correspondentie zal nader worden toegelicht in hoofdstuk 4 van deze dagvaarding.
- 1.4 Schiphol heeft niet aan deze sommaties willen voldoen.
- 1.5 Het doel van dit kort geding is dat Schiphol de opgelegde toegangsverboden opheft en zich in de toekomst onthoudt van het opleggen van deze sanctie aan XR-demonstranten. Het belang van XR is dat het *chilling effect* dat uitgaat van de door Schiphol opgelegde sancties wordt beëindigd.

2. PARTIJEN

Eiseres

- 2.1 Stichting Vrienden van XR (hierna ook: 'eiseres') is opgericht in februari 2019 en komt sindsdien op voor de belangen van de beweging XR. Eiseres is een onafhankelijke milieuorganisatie en zij streeft een ideëel doel na, te weten het tegengaan van klimaatverandering om het leven op aarde in al zijn diversiteit te beschermen. Eiseres doet dit door XR zowel financieel als materieel te ondersteunen, bijvoorbeeld door het ondernemen van acties die XR versterken. Dit omvat ook het voeren van rechtszaken, inclusief het voeren van collectieve procedures. Een afschrift van de inschrijving van eiseres in het Handelsregister van de KvK, alsmede de statuten worden in het geding gebracht als productie 1.
- 2.2 In deze procedure treedt eiseres op als belangenbehartiger op grond van artikel 3:305a BW. Met deze procedure komt eiseres op voor het demonstratierecht en recht op vrije meningsuiting van XR-demonstranten, en voor het recht om zich vrijelijk te verplaatsen.
- 2.3 Eiseres voldoet aan alle voorwaarden om ontvankelijk te zijn in dit kort geding.
- 2.4 Eiseres komt op voor het klimaat en het leven op aarde. Aangezien eiseres een algemeen belang behartigt, is het niet vereist dat zij haar achterban met naam- en toenaam kan omschrijven. Eiseres heeft de achterban van XR achter zich. De nauwe samenwerking tussen eiseres en XR zorgt ervoor dat eiseres als voldoende representatief kan worden aangemerkt. De vorderingen in deze procedure behelzen een verbod op de het door Schiphol opleggen van toegangsverboden aan XR-demonstranten. De vorderingen van eiseres zijn gericht op het behartigen van de belangen van XR-demonstranten. Deze belangen zijn gelijksoortig. De groep personen waarvoor eiseres opkomt is nauwkeurig omschreven. De behartiging van de belangen namens wie eiseres opkomt in deze procedure valt binnen de doelstellingen zoals omschreven in haar statuten.
- 2.5 Eiseres heeft geen winstoogmerk. Haar bestuurders krijgen geen vergoeding voor hun werkzaamheden. Aangezien de toegangsverboden betrekking hebben op de luchthaven Schiphol, en zowel eiseres als gedaagden zich in Nederland bevinden, is er sprake van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer. Eiseres heeft gedaagden verzocht om aan het in deze procedure gevorderde te voldoen en daarover in overleg te treden, en heeft daartoe een voldoende ruime termijn gesteld. Dit heeft niet tot overeenstemming geleid.
- 2.6 Eiseres voldoet aldus aan de processuele vereisten van artikel 1018c lid 1 Rv en aan de vereisten als vermeld in artikel 3:305a lid 1, aanhef van lid 2 en lid 3 BW. Omdat deze procedure in het maatschappelijke belang wordt gevoerd, geldt op grond van artikel 3:305a lid 6 BW een specifiek regime ten aanzien van de ontvankelijkheidseisen.
- 2.7 Op grond van artikel 1018b lid 1 Rv is titel 14A Rv (over collectieve acties en collectieve schadevergoeding) niet van toepassing in kort geding, met uitzondering van artikel 1018c lid 1 Rv. Eiseres zal binnen twee dagen na dagvaarding aantekening daarvan laten maken in het centraal register voor collectieve vorderingen als bedoeld in artikel 1018c lid 2 Rv. Eiseres zendt deze dagvaarding aan het daartoe bestemde e-mailadres van de Raad voor

de rechtspraak met het verzoek deze in dat register aan te tekenen.

- 2.8 De Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft in een eerder geschil tussen eiseres en de Staat (over de inzet van waterkanonnen/waterwerpers tegen XR-demonstranten) al eens geoordeeld dat eiseres ontvankelijk is.¹

Gedaagde: Schiphol

- 2.9 Gedaagde is Royal Schiphol Group N.V. (hierna ook: 'Schiphol'). Een uittreksel van de inschrijving van Schiphol in het Handelsregister van de KvK wordt in het geding gebracht als productie 2.
- 2.10 Schiphol heeft drie aandeelhouders, te weten de Staat, de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam.² Schiphol is dus volledig in handen van de overheid (hierna ook: 'de Staat'). Schiphol heeft een publieke taak.
- 2.11 De Staat heeft een positieve verplichting om de uitoefening van het demonstratierecht te faciliteren en om géén maatregelen te nemen die een '*chilling effect*' hebben op milieu-activisme en demonstraties. Die positieve verplichting rust ook op Schiphol.
- 2.12 Immers, niet alleen op staten, maar ook op *public authorities* rust de positieve verplichting om het demonstratierecht te faciliteren. Volgens het EHRM en de nationale rechter kunnen privaatrechtelijke bedrijven die een publieke taak uitoefenen ook als *public authority* worden geclassificeerd.³ Onder de autonome definitie die het EHRM aan dit begrip geeft vallen zowel staten als private bedrijven met een publieke taak. Gezien de publieke taak van Schiphol en de nauwe banden tussen de Staat en Schiphol en dient Schiphol in het kader van deze kwestie te worden aangemerkt als *public authority*.⁴
- 2.13 Schiphol draagt publiekelijk de volgende ambitie uit:⁵

Onze ambitie: De meest duurzame en hoogwaardige luchthavens ter wereld creëren. Het is onze ambitie de meest duurzame en hoogwaardige luchthavens ter wereld te creëren. We willen dat onze luchthavens in 2030 emissievrij en afvalvrij zijn, met

¹ Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag, 13 oktober 2023 (*Stichting Vrienden van XR v De Staat en Gemeente Den Haag*) ECLI:NL:RBDHA:2023:15385: '4.5. De voorzieningenrechter heeft ambtshalve beoordeeld of de Stichting ontvankelijk is in haar vorderingen, gelet op de eisen die daaraan worden gesteld. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de Stichting genoegzaam aangetoond dat zij heeft voldaan aan zowel de processuele vereisten van artikel 1018c lid 1 Rv en de vereisten als vermeld in artikel 3:305a lid 1, aanhef van lid 2 en lid 3 BW, alsmede dat aan haar een beroep toekomt op de uitzondering als genoemd in artikel 3:305a lid 6 BW. De Stichting is dus ontvankelijk in haar vorderingen.'

² Zie: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/aandeelhoudersinformatie/> Staat der Nederlanden 129.880 aandelen A (69,77%), gemeente Amsterdam 37.276 aandelen A (20,03%), gemeente Rotterdam 4.099 aandelen A (2,20%). De rest van de aandelen (8%) heeft Schiphol zelf ingekocht.

³ EHRM 1 maart 2005, AB 2006/ 258, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (Wos/Polen); Jak 2016.

⁴ Zie het rapport *Het demonstratierecht op semi-openbare locaties, met bijzondere aandacht voor NS-stations*, waarin deze zelfde conclusie voor NS-station is getrokken, met verwijzing naar rechtspraak en literatuur, <https://pilp.nu/wp-content/uploads/2024/01/Semi-openbare-locaties-Law-Clinic-advies-1.pdf>.

⁵ <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/onderneming/>.

uiteindelijk een energiepositieve, circulaire bedrijfsvoering. We blijven een leidende rol spelen in de verduurzaming van de luchtvaartsector om een net-zero emission luchtvaart in 2050 te bereiken.

3. FEITEN

Overzicht van de vele demonstraties van XR op Schiphol tegen KLM

- 3.1 De afgelopen jaren hebben vele XR-demonstraties plaatsgevonden op Schiphol (en overigens ook vele andere demonstraties). XR demonstreerde al 12 keer op Schiphol tegen *Flying Blue*, het Frequent Flyer programma van de KLM. De acties richten zich niet tegen passagiers of personeel van Schiphol, maar tegen een systeem dat veelvliegen belooft. Het *Flying Blue* programma van KLM stimuleert mensen méér te vliegen dan ze van plan waren door het uitdelen van kadootjes en privileges. Door het belonen en stimuleren van veelvliegen is dit programma's hèt symbool van een industrie die weigert de realiteit onder ogen te zien.
- 3.2 Hieronder volgt een omschrijving van een paar recente voorbeelden van XR-demonstraties op Schiphol, waarvan nieuwsberichten in het geding worden gebracht als productie 3.
- 3.3 In mei 2024 voerden XR-demonstranten actie tegen *Flying Blue*. De actie vond plaats in de KLM-lounge, achter de securitycontrole. De marechaussee op Schiphol heeft toen 21 XR-demonstranten weggeleid. Geen van hen is strafrechtelijk vervolgd.
- 3.4 Begin oktober 2024 vond wederom een actie van XR plaats bij KLM-lounge. Er waren in totaal 70 XR-demonstranten bij de actie betrokken. Door een vliegticket te kopen konden zij achter de security komen op Schiphol. Een deel van de activisten vormde een zangkoor dat protestmuziek maakte. De KLM liet weten niet van plan te zijn om haar spaarprogramma voor veelvliegers af te schaffen. Een aantal XR-demonstranten werd door de marechaussee uit de KLM-lounge verwijderd. Niemand van hen is strafrechtelijk vervolgd.
- 3.5 In december 2024 voerden 120 XR-demonstranten actie tegen het Frequent Flyer programma van KLM. Daar was ook een XR-strikkorkest bij aanwezig. De actie vond deels plaats achter de security. Tientallen demonstranten werden door de marechaussee weggeleid. Niemand is strafrechtelijk vervolgd.
- 3.6 Bij geen van deze vele demonstraties heeft Schiphol een toegangsverbod opgelegd aan individuele XR-demonstranten.

De gang van zaken tijdens de XR-demonstratie op 8 maart 2025

- 3.7 Op 8 maart 2025 vond een XR-demonstratie op Schiphol plaats. Dit was de twaalfde demonstratie tegen het frequent flyer programma van KLM. Honderden XR-demonstranten demonstreerden op verschillende plekken van het vliegveld. Met deze campagne doet XR een oproep aan KLM: *'Stop met het perverse spaarprogramma Flying Blue'*.
- 3.8 Tijdens de actie heeft een aantal XR-demonstranten in de KLM-lounge achter de paspoortcontrole zijn stem laten horen, anderen deden een sit-in op Schiphol Plaza, en een groep XR-demonstranten stond buiten te demonstreren.

- 3.9 Een enkele XR-demonstrant heeft op 8 maart 2025 met gebruikmaking van de boardingpass van een ander geprobeerd toegang te krijgen tot het gebied dat alleen met een boardingpass te betreden is, om bij de KLM-lounge achter de veiligheidscontrole te demonstreren.
- 3.10 Het beveiligingssysteem van Schiphol liet voordien toe dat één boardingpass diverse malen werd gebruikt. Bij een eerdere actie passeerden tientallen XR-demonstranten de security met één en dezelfde boardingpass. Dit was toen blijkbaar mogelijk.
- 3.11 Op 8 maart 2025 bleek het *niet* langer mogelijk om met één boardingpass 'oneindig' toegang te krijgen tot het beveiligde gebied. Nadat er met een boardingpass toegang was gekregen bleef het poortje bij een volgende poging dicht met de melding 'duplo'.
- 3.12 De demonstratie van XR van 8 maart 2025 achter de beveiliging is vreedzaam verlopen en heeft niet geleid tot een grotere verstoring van de openbare orde dan gebruikelijk is bij vreedzame demonstraties. Demonstraties mógen overlast veroorzaken. Bij de demonstratie van 8 maart 2025 was het gevolg slechts dat in de KLM-lounge enkele veelvliegers daar geen koffie konden drinken.
- 3.13 De XR-demonstranten hebben dit deel van Schiphol op 8 maart 2025 uitsluitend betreden om invulling te geven aan hun grondrecht om '*within sight and sound*' te demonstreren. KLM's Frequent Flyer lounges, bevinden zich op Schiphol achter de beveiliging. Dit was derhalve een logische locatie voor XR om te demonstreren, omdat hier waar de KLM-veelvliegers in de watten worden gelegd.
- 3.14 Volgens de marechaussee werden 67 mensen aangehouden en per bus van de luchthaven verwijderd (productie 3).
- 3.15 Bij vrijwel identieke brieven van 21 maart jl. heeft Schiphol toegangsverboden opgelegd aan 37 individuele XR-demonstranten (productie 4). De periode waarvoor het toegangsverbod is opgelegd is voor drie XR-demonstranten 10 jaar en voor de rest 5 jaar.
- 3.16 De feitelijke gang van zaken waarvoor deze sancties zijn opgelegd verschilt per persoon:
- Sommige demonstranten hebben alleen een *poging* gedaan het beveiligde gebied te betreden, maar zijn niet door de security gekomen: bij hen blokkeerde het poortje.
 - Anderen werden aangehouden *voordat* ze tot het betreden van het gebied een poging deden: nog voordat ze probeerden om de boarding pass te scannen werden zij al gevraagd om boarding pass en paspoort te tonen.
 - Slechts enkelen zijn door de security gekomen met een boardpass die *niet op eigen naam* stond.
 - Een klein aantal demonstranten aan wie een toegangsverbod is opgelegd heeft gebruik gemaakt van een boarding pass die *wel op eigen naam* stond, waar geen anderen gebruik van hebben gemaakt.
 - Er zijn ook sancties opgelegd aan XR-demonstranten die zich in het publieke toegankelijke openbare gedeelte van Schiphol bevonden en *die niet eens probeerden* om het beveiligde gebied te betreden.

- 3.17 De feitelijke gang van zaken per XR-demonstrant aan wie een toegangsverbod is opgelegd is uitgewerkt in productie 5. De door Schiphol opgelegde sancties gaan volledig voorbij aan de feitelijke verschillen, en Schiphol is er bij het opleggen van de sancties ten onrechte vanuit gegaan dat *alle* XR-demonstranten aan wie een toegangsverbod is opgelegd de security zijn gepasseerd. Schiphol duidt dit aan als *'het ongeoorloofd betreden van het beperkt toegankelijke gebied'*. Voor het overgrote deel van de 37 XR-demonstranten aan wie Schiphol een toegangsverbod heeft opgelegd geldt dus dat zij het beperkt toegankelijke gebied niet ongeoorloofd betreden hebben. Aan hen is – kortom – de sanctie louter opgelegd omdat zij demonstreerden.
- 3.18 Bij de vele eerdere demonstraties van XR op Schiphol, ook in het beveiligde gebied, zijn er nooit sancties opgelegd door Schiphol aan individuele XR-demonstranten.
- 3.19 In die brieven geeft Schiphol aan dat het langdurige toegangsverbod nodig is *'om de orde en veiligheid van de luchthaven te waarborgen, nu het ongeoorloofd betreden van het beperkt toegankelijke gebied een groot veiligheidsrisico met zich meebrengt, en tevens om voor een bepaalde periode herhaling van de overtreding te voorkomen. De maatregel is proportioneel, nu zij beperkt is in duur en passend is bij de ernst van de overtredingen.'*
- 3.20 Schiphol heeft in de brieven aangekondigd om daarnaast nog strafrechtelijke aangifte te doen voor ditzelfde feit. In de brieven wordt gewezen op artikel 62a van de Luchtvaartwet, dat het wederrechtelijk binnendringen van het beperkt toegankelijke deel van Schiphol strafbaar stelt.
- 3.21 Op de eigen website heeft Schiphol de toegangsverboden als volgt toegelicht:⁶

Reactie Schiphol op gebiedsverbod XR

Schiphol respecteert het recht op demonstratie. Dat is een belangrijk democratisch recht en wij stellen ons bij verzoeken tot demonstraties altijd constructief op. We faciliteren demonstraties, zolang die binnen de regels en op de afgesproken locaties plaatsvinden.

Op 8 maart 2025 hebben 30 tot 40 personen geprobeerd om ongeoorloofd toegang te krijgen tot het beveiligde gebied van Schiphol. Dit is strafbaar volgens de wet en een ernstige overtreding van onze huisregels. Om de veiligheid van de luchthaven, de orde en het belang van reizigers te waarborgen, hebben we daarom besloten een gebiedsverbod op te leggen aan deze personen. Zij mogen voor een periode van vijf tot maximaal tien jaar niet meer in het beveiligde gebieden van Schiphol komen. De publieke gebieden van de luchthaven blijven voor hen wel toegankelijk. Van strafbare feiten zal Schiphol tevens aangifte doen bij de Koninklijke Marechaussee.

Het opleggen van een gebiedsverbod is een besluit dat we niet lichtzinnig hebben genomen. Maar in dit geval vinden wij dat we die grens moeten trekken.

⁶ <https://nieuws.schiphol.nl/reactie-schiphol-op-gebiedsverbod-xr/>.

4. CORRESPONDENTIE MET SCHIPHOL OVER DE TOEGANGSVERBODEN

- 4.1 Namens XR is op 5 juni 2025 een brief aan Schiphol gestuurd (productie 6).
- 4.2 In die brief heeft XR erop gewezen dat de door Schiphol opgelegde toegangsverboden de volgende vragen oproepen.
1. *Wat is precies het beleid van Schiphol met betrekking tot het opleggen van toegangsverboden?*
 2. *Waar is dat beleid kenbaar gemaakt?*
 3. *In welke gevallen heeft Schiphol eerder een toegangsverbod opgelegd, en voor welke duur?*
 4. *Waarom meent Schiphol dat er een risico op herhaling is, nu Schiphol zelf het beveiligingslek al heeft gedicht en het feitelijk niet meer mogelijk is om meerdere malen met dezelfde boardingpass de beveiliging te passeren?*
 5. *Kan Schiphol nader toelichten waarom zij de overtreding als 'ernstig' kwalificeert?*
 6. *Kan Schiphol nader toelichten op welk punt de veiligheid binnen het luchthavengebied in het geding is geweest?*
 7. *In de brief waarin de sanctie wordt opgelegd staat dat er vanuit de overheid op wordt toegezien dat Schiphol de verplichting naleeft om personen te weren die geen geldige reden hebben om het beperkt toegankelijke en beschermde gebied te betreden. Wat is hierover gecommuniceerd tussen Schiphol en 'de overheid'?*
 8. *Hoe kunnen individuele XR-demonstranten tegen de opgelegde sanctie beroep instellen?*
 9. *Schiphol dient zich bij elke gegevensverwerking te houden aan de AVG. Welke persoonsgegevens van de XR-demonstranten heeft Schiphol geregistreerd, met welke partijen heeft Schiphol persoonsgegevens gedeeld, en welke waarborgen gelden daarbij nu het gaat om strafrechtelijke gegevens? Wij verzoeken u ons te voorzien van het privacybeleid van Schiphol dat hierop van toepassing is, en ook van de door Schiphol uitgevoerde Data Protection Impact Assessment of daarmee vergelijkbare documenten.*
- 4.3 XR heeft Schiphol gesommeerd om deze vragen op uiterlijk 19 juni 2025 te beantwoorden.
- 4.4 In deze brief van 5 juni 2025 heeft XR Schiphol er op gewezen dat de opgelegde toegangsverboden in een ernstige beperking van tenminste drie grondrechten resulteren, te weten het recht om zich vrijelijk te verplaatsen, het demonstratierecht en het recht op vrije meningsuiting. Deze beperking heeft geen specifieke wettelijke basis, er is geen legitiem doel mee gediend en de toegangsverboden zijn niet noodzakelijk in een democratische samenleving. De door Schiphol opgelegde sancties voldoen niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarmee leveren de opgelegde toegangsverboden een schending van grondrechten op, en Schiphol handelt hiermee onrechtmatig. Vanuit juridisch oogpunt is de conclusie helder: Schiphol dient de toegangsverboden per direct op te heffen. XR heeft Schiphol gesommeerd om de opgelegde toegangsverboden per direct op te heffen en dit uiterlijk op 19 juni 2025 schriftelijk te bevestigen.

- 4.5 Schiphol heeft bij brief van 19 juni 2025 heel kort gereageerd, met slechts enkele formele verweren (productie 7), die hieronder worden geadresseerd in hoofdstuk 7. Schiphol is niet ingegaan op de uitnodiging van XR om in overleg een oplossing te vinden.
- 4.6 Helaas heeft Schiphol géén van bovenstaande vragen beantwoord.
- 4.7 Een rechtszaak hierover is een *ultimum remedium*, maar rechterlijk ingrijpen is de enige manier om deze intimiderende onrechtmatige praktijk van toegangsverboden te doen stoppen.

5. TOEGANGSVERBODEN

- 5.1 Hieronder wordt uiteengezet welke wetgeving in Nederland relevant is bij het opleggen van toegangsverboden (in het kader van de openbare orde, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk). De overheid heeft vele juridische mogelijkheden om een toegangsverbod op te leggen. De door Schiphol opgelegde toegangsverboden hebben echter geen wettelijke basis.

Handhaving openbare orde

- 5.2 De burgemeester heeft op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet de bevoegdheid om bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan een persoon te bevelen zich te verwijderen uit een bepaald gebied en daar gedurende zekere tijd niet terug te keren. Dit wordt aangeduid als de ‘lichte bevelsbevoegdheid’, op basis waarvan een gebiedsverbod voor enkele uren, ten hoogste voor enkele dagen, kan worden gegeven.
- 5.3 Artikel 172a Gemeentewet geeft de burgemeester verdergaande bevoegdheden om een gebiedsverbod te geven. Deze bevoegdheid is in 2010 geïntroduceerd als onderdeel van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Deze wet beoogt snel en effectief optreden tegen hooligans en andere veroorzakers van ernstige overlast mogelijk te maken. Het gebiedsverbod is toepasbaar in geval van hardnekkige overlast en strafbaar gedrag of voor het tegengaan van herhaaldelijke overtredingen door een harde kern overlastgevers en criminelen. Het bevel kan voor een periode van ten hoogste drie maanden en driemaal met (ten hoogste) drie maanden worden verlengd. Deze bevoegdheid kan de burgemeester niet inzetten tegen demonstranten.⁷
- 5.4 De burgemeester kan de noodbevoegdheden van artikel 175 en 176 Gemeentewet (noodbevel en noodverordening) inzetten om personen te verbieden op een bepaalde locatie of in een bepaald gebied te komen, maar alleen als er sprake is van een noodsituatie: een oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het gebiedsverbod kan alleen van kracht zijn zolang de buitengewone omstandigheden voortduren. Deze bevoegdheden kunnen

⁷ De vrijheid tot betoging staat in de weg aan het opleggen van een bestuursrechtelijk gebiedsverbod op grond van artikel 172a Gemeentewet aan vreedzame demonstranten, zie bijvoorbeeld rechtbank Noord-Holland 31-03-2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3451.

volgens de gemeentewet niet worden inzet ter beperking van grondrechten.⁸

- 5.5 De burgemeester kan ook in een APV (Algemene Plaatselijke Verordening) verblijfsverboden voor bepaalde overlastgebieden opleggen. De overlast moet dan bestaan uit ordeverstoring gedrag of bijvoorbeeld overtreding van het messenverbod, wapenbezit, drugshandel, openbare dronkenschap, bedelarij of zakkenrollerij. De maximale duur is drie maanden. Een verblijfsverbod voor die duur kan pas worden opgelegd bij herhaalde recidive van overlastfeiten. Demonstraties worden volgens APV's niet als strafbare verstoringen van de openbare orde aangemerkt, en bevatten vaak de volgende tekst: 'Dit artikel is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.'

Strafrecht

- 5.6 Het Wetboek van Strafvordering kent in artikel 509hh de bevoegdheid om een bevel aan een verdachte te geven om zich niet op te houden in een bepaald gebied, toe aan de officier van justitie. De officier van Justitie heeft deze bevoegdheid wanneer de openbare orde door het strafbare feit ernstig is verstoord én waarbij grote vrees voor herhaling bestaat. Een door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing strekt dus tot het voorkomen van strafbare feiten en niet tot de bestraffing daarvan.⁹ Een gebiedsverbod kan op grond van artikel 509hh Sv voor maximaal 90 dagen worden opgelegd, en dit kan drie maal worden verlengd voor ten hoogste 90 dagen.
- 5.7 De vrijheid tot betoging staat volgens de Nederlandse rechtspraak in de weg staat aan het opleggen van strafvorderlijke gebiedsverboden aan vreedzame demonstranten.¹⁰ Recent heeft het EHRM uitspraak gedaan in een zaak waarbij een gebiedsverbod was opgelegd aan een demonstrant, waarbij de Nederlandse regering jegens het EHRM heeft erkend dat Nederland zodoende het EVRM heeft geschonden. Die zaak is 3 april 2025 door het EHRM gepubliceerd.¹¹
- 5.8 Op grond van artikel 543 Sv kan de rechter-commissaris in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is aangetast, een locatieverbod opleggen.
- 5.9 Gebiedsverboden kunnen voorts worden opgelegd als voorwaarde bij de schorsing van een voorlopige hechtenis (artikel 80 Sv), in het kader van een OM-strafbeschikking (artikel 257a

⁸ De burgemeester mag blijkens artikel 175 Gemeentewet bij gebruikmaking van het noodbevel afwijken van andere dan bij de grondwet gestelde voorschriften. Met een noodbevel mag niet worden afgeweken van de grondwet.

⁹ Aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 7 juli 2010, Stb. 2010, 325, Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Lexplicatie, commentaar op art. 509hh Sv, mr. E Thomas.

¹⁰ Rechtbank Den Haag 21 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3348, rechtbank Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7394, rechtbank Amsterdam 23 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2003 (betreft de casus van in totaal 300 personen en leidde het OM tot intrekking van gebiedsverboden in resterende zaken), rechtbank Midden-Nederland 23 december 2021, parketnummer 16-338668-21 (en ongeveer 20 andere). Vgl. ook rechtbank Den Haag, 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458.

¹¹ EHRM 13 maart 2025, 26424/23 (Hofstede and Others/Nederland)(dec.).

lid 3 Sv), en door de strafrechter als onderdeel van een veroordeling wegens een strafbaar feit (onder meer op basis van artikel 14a Sr, 38v Sr, 38z Sr, 6:6:23a en b Sv, 6:2:11 Sv).

Bestuursrechtelijk toegangsverbod

- 5.10 Ook in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid kan een gebiedsverbod worden opgelegd. De betrokkene moet op grond van zijn gedragingen redelijkerwijs in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Artikel 2 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding geeft de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om voor ten hoogste zes maanden een uitreisverbod op te leggen als er een gegronde vermoeden bestaat dat iemand zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een internationale terroristische organisatie.

Tussenconclusie

- 5.11 Wanneer de overheid aan een persoon een gebiedsverbod wil opleggen, zijn daar vele wettelijke mogelijkheden voor. In het kader van de handhaving van de openbare orde heeft de burgemeester deze bevoegdheid, en binnen het strafrecht is deze bevoegdheid belegd bij de officier van justitie, de rechter-commissaris en de strafrechter. En in het kader van terrorismebestrijding ligt die bevoegdheid bij de minister van Veiligheid en Justitie. In alle gevallen waarin de rechter niet bij de oplegging is betrokken, garandeert de wet een rechterlijke toetsing.
- 5.12 Alle bovenstaande officiële routes zijn – vanzelfsprekend – wettelijk vastgelegd en met waarborgen omgeven. Maar geen van deze routes heeft Schiphol bewandeld. De door Schiphol opgelegde toegangsverboden zijn niet gebaseerd op een wettelijke bevoegdheid. Schiphol speelt voor eigen rechter. De (grond)wettelijke en met procedurele waarborgen omklede mogelijkheden om een toegangsverbod op te leggen sluiten uit dat Schiphol dit op eigen houtje gaat doen.

Civiele toegangsverboden in horizontale relaties (voetbalstadions / winkelcentra)

- 5.13 Voorop staat dat Schiphol in de verhouding met XR-demonstranten wordt gezien als overheidsinstantie. Dat is dus geen horizontale relatie. De volgende voorbeelden van toegangsverboden in horizontale relaties zijn daarom niet één op één te vertalen naar Schiphol. Wel relevant is dat bij deze civiele toegangsverboden altijd sprake is van een duidelijk voorzienbaar juridisch kader, én dat de toegangsverboden véél korter zijn dan de door Schiphol gekozen duur van 5 of 10 jaar.
- 5.14 De KNVB kan een stadionverbod opleggen aan personen met wie zij al dan niet een contractuele relatie heeft. De duur van het stadionverbod is afhankelijk van de ernst van het onderliggende vergrijp. Deze duur is bepaald in de *Richtlijn termijn stadionverbod seizoen 2024/25*.¹² Wie bijvoorbeeld in een voetbalstadion de Wet op de identificatieplicht overtreedt riskeert een stadionverbod van *drie maanden*, de eerste keer voorwaardelijk. Stadionverboden 5 jaar of langer worden opgelegd bij zeer ernstige strafbare feiten, zoals zware mishandeling, het afsteken van illegaal vuurwerk of deelneming aan een aanval of

¹² <https://www.knvb.nl/themas/gastvrij-en-veilig-voetbal/stadionverboden>.

een vechterij.

- 5.15 Winkelverboden worden toenemend collectief geregeld.¹³ Dit betekent dat die persoon geen toegang meer heeft tot alle deelnemende winkels in een winkelgebied.¹⁴ Een 'collectief' winkelverbod kan worden opgelegd wanneer er eerst een waarschuwing is gegeven, en vervolgens daarna weer een strafbaar feit is gepleegd. Een winkelverbod duurt in principe 12 maanden. Dit kan oplopen tot maximaal 24 maanden als bij de winkeldiefstal ook agressie of geweld is gebruikt.¹⁵

De juridische basis van de door Schiphol opgelegde toegangsverboden

- 5.16 Schiphol baseert zich in de brieven waarin de toegangsverboden zijn opgelegd op artikel 17.1 van de 'Schipholregels' (productie 8). Deze juridische basis rammelt aan alle kanten.
- 5.17 Deze bepaling biedt geen duidelijke, gedetailleerde regels betreffende de reikwijdte en toepassing van bevoegdheden. Integendeel. Artikel 17.1 van de Schipholregels bevat een zeer algemeen geformuleerd verbod om de orde of veiligheid binnen het Luchthavengebied te verstoren, om lichamelijk letsel te veroorzaken en om overlast te veroorzaken.¹⁶
- 5.18 Voorts baseert Schiphol zich op artikel 4 van de Schipholregels, waar is vastgelegd dat eenieder alle geldende wet- en regelgeving in acht dient te nemen, waaronder de Luchtvaartwet.
- 5.19 Artikel 14 van de Schipholregels geeft een opsomming van de sancties die Schiphol kan opleggen bij overtreding van de bepalingen van diezelfde Schipholregels. Een toegangsverbod behoort niet tot de sancties die Schiphol volgens haar eigen Schipholregels kan opleggen.
- 5.20 Hierdoor is het niet voorzienbaar of voorspelbaar wanneer dit middel wordt gebruikt en kan de demonstrerende burger zijn of haar gedrag niet op dergelijk optreden afstemmen. Deze onvoorspelbaarheid draagt bij aan het intimiderende karakter van de door Schiphol opgelegde toegangsverboden.
- 5.21 In de brieven waarbij Schiphol de toegangsverboden heeft opgelegd, verwijst Schiphol naar artikel 62a lid 2 Luchtvaartwet.¹⁷ Die bepaling is wel duidelijk voorzienbaar en voorspelbaar,

¹³ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2556657-explosieve-groei-van-collectieve-winkelverboden-voor-winkeldieven>.

¹⁴ <https://www.politie.nl/informatie/hoe-lang-is-een-winkelverbod-geldig.html>.

¹⁵ Zie ook het Protocol (collectief) winkelverbod van de Autoriteit persoonsgegevens. In eerste instantie krijgt iemand na een strafbaar feit een waarschuwing voor een jaar. Gedurende dit jaar kunnen de winkels nog steeds worden bezocht. Wanneer betrokkene in deze periode nogmaals in de fout gaat, wordt gedurende een of twee jaar de toegang ontzegd tot alle deelnemende ondernemingen in het betreffende winkelgebied, dan wel (wanneer sprake is van een winkelgebied met één eigenaar) tot het winkelcentrum zelf.

¹⁶ Artikel 17.1 van de Schipholregels luidt: *Het is binnen het Luchthavengebied in het algemeen niet toegestaan om iets te doen of na te laten, waardoor de orde of veiligheid binnen het Luchthavengebied wordt verstoord of waardoor lichamelijk letsel van personen of schade aan zaken binnen het Luchthavengebied zou kunnen worden veroorzaakt, of om overlast te veroorzaken.*

¹⁷ Artikel 62a Luchtvaartwet luidt:

en legt sanctionering bij de strafrechter.

- 5.22 Schiphol heeft aangegeven aangifte te zullen doen van overtreding van artikel 62a Luchtvaartwet. Zoals hierboven opgemerkt zijn er binnen de strafrechtelijke route allerlei bevoegdheden om een gebiedsverbod op te leggen, door de officier van justitie, de rechter-commissaris en de strafrechter. Deze mogelijkheden binnen strafrechtelijke route sluiten uit dat Schiphol een eigen sanctie oplegt voor exact dezelfde beweerdelijke overtreding.

6. ONGEOORLOOFDE INPERKING VAN GRONDRECHTEN

- 6.1 Hieronder wordt besproken welke grondrechten in het geding zijn, en in welke gevallen die grondrechten mogen worden ingeperkt. Afgesloten wordt met de conclusie dat de toegangsverboden een onrechtmatige inperking zijn van de demonstratievrijheid en de vrijheid van meningsuiting, en ook van het recht om zich vrijelijk te verplaatsen.

A. Het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting

- 6.2 De vrijheid om te demonstreren wordt in onze grondwet beschermd door artikel 9 (het recht tot vergadering en betoging) en door de internationale mensenrechtenverdragen waaronder – telkens in samenhang – de artikelen 19 en 21 IVBPR en 10 en 11 EVRM.¹⁸ Dit is een van de fundamentele van een democratische samenleving en mag om deze reden niet restrictief worden geïnterpreteerd.¹⁹ In deze dagvaarding worden deze grondrechten samengenomen aangeduid als ‘het demonstratierecht’. Allerhande samenkomsten worden onder dit recht geschaard, zoals demonstraties, statische protesten, sit-ins, bezettingen, blokkadeacties,²⁰

1. Hij die een op grond van artikel 37b, eerste lid, onder b, c en d, aangewezen deel van een luchtvaartterrein wederrechtelijk binnendringt of wederrechtelijk aldaar verblijft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. Hij die zich wederrechtelijk toegang verschaft tot een in het eerste lid bedoeld terrein door middel van braak of inklimming, van valse sleutels, van een valse order, een vals kostuum of een valse of niet aan betrokkene toebehorende toegangspas wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

3. De in het eerste en tweede lid bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien twee of meer verenigde personen het misdrijf plegen.

¹⁸ Zie bijv. EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*): ‘According to its settled case-law, a complaint about one’s arrest in the context of a demonstration falls to be examined under Article 11 of the Convention on the basis that Article 10 is to be regarded as a *lex generalis* in relation to Article 11, which is a *lex specialis* (...)’ en EHRM 10 juli 2012, 34202/06 (*Berladir/Rusland*): ‘The Court considers that it is appropriate to examine this case under Article 11 of the Convention, in the light of Article 10’.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid en Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, *Joint report on proper management of peaceful assemblies*, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 10. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, Guidelinen, 2020, par. 44.

²⁰ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*); EHRM 15 november 2007, 26986/03 (*Galstyan/Armenië*); ECRM 10 oktober 1979, 8191/78 (*Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne/Zwitserland*); EHRM 18 juni 2013, 8029/07 (*Gün and Others/Turkije*); EHRM 27 juni 2006, 75569/01 (*Cetinkaya/Turkije*); EHRM 5 december 2006, 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*); EHRM 21 oktober 2010, 4916/07, 25924/08 en 14599/09 (*Alekseyev/Rusland*); ECRM 16 juli 1980, 8440/78 (*Christians Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk*); EHRM

'direct action campaigns' en 'collective civil disobedience'-acties.²¹

- 6.3 De reikwijdte van de vergadervrijheid strekt zich uit tot gedragingen die in enig verband daarmee staan. Het VN-Mensenrechtencomité oordeelt:²²

'Article 21 and its related rights do not only protect participants while and where an assembly is ongoing. Associated activities conducted by an individual or by a group, outside the immediate context of the gathering but which are integral to making the exercise meaningful, are also covered. The obligations of States parties thus extend to actions such as participants' or organizers' mobilization of resources; planning; dissemination of information about an upcoming event; preparation for and travelling to the event; communication between participants leading up to and during the assembly; broadcasting of or from the assembly; and leaving the assembly afterwards.'

- 6.4 Het is volgens het EHRM het recht van de demonstrant om zelf de tijd, plaats en *'manner of conduct'* te kiezen en aldus te bepalen waar en wanneer de demonstratie de grootste impact heeft.²³ Daaraan doet niet af dat een demonstratie als een *'unlawful situation'* kan worden getypeerd:

*'(A)n unlawful situation does not necessarily justify an infringement of freedom of assembly; regulations of this nature should not represent a hidden obstacle to freedom of peaceful assembly as protected by the Convention (...).'*²⁴

- 6.5 Daarom vallen ook spontane, dat wil zeggen: niet-aangekondigde, demonstraties onder de bescherming van het EVRM.²⁵ Jegens zogenaamde *'unlawful'* demonstraties dienen de

23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); ECRM 6 maart 1989, 13079/87 (*G./Duitsland*); EHRM 29 november 2007, 0025/02 (*Balçık/Turkije*); EHRM 9 april 2002, 51346/99 (*Cisse/Frankrijk*).

²¹ *'(T)he fact that certain domestic legal requirements pertaining to an assembly have not been met by its organizers or participants does not, on its own, place the participants outside the scope of the protection of article 21. Collective civil disobedience or direct action campaigns can be covered by article 21, provided that they are non-violent.'* Vgl. General Comment no. 37, par. 16.

²² VN-Mensenrechtencomité, general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), 17 september 2020, par. 33.

²³ Zie EHRM 8 maart 2022, 10613/10 (*Ekrem Can and Others/Turkije*): *'the right to choose the time, place and manner of conduct of the assembly'*: *'The right to freedom of assembly includes the right to choose the time, place and manner of conduct of the assembly in question, within the limits established in paragraph 2 of Article 11 (...).'* en EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a. (*Lashmankin and Others/Rusland*): *'(T)he purpose of an assembly is often linked to a certain location and/or time, to allow it to take place within sight and sound of its target object and at a time when the message may have the strongest impact (...).'*

²⁴ EHRM 10 juli 2012, 34202/06 (*Berladir and Others/Rusland*). Zie bijv. ook EHRM 27 januari 2009, 16999/04 (*Samüt Karabulut/Turkije*). Het VN-Mensenrechtencomité huldigt ten aanzien van artikel 21 IVBPR een zelfde zienswijze: *'(T)he fact that certain domestic legal requirements pertaining to an assembly have not been met by its organizers or participants does not, on its own, place the participants outside the scope of the protection of article 21.'* VN-Mensenrechtencomité, general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), 17 september 2020, par. 16.

²⁵ *'In particular, where demonstrators do not engage in acts of violence it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance (...).'* en:

autoriteiten als positieve verplichting een zekere tolerantie aan de dag te leggen, ‘so as the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance’.²⁶ Een andere positieve verplichting van de autoriteiten ligt in het faciliteren van vreedzame demonstraties.²⁷

- 6.6 De toepasselijkheid van de vergadervrijheid als bedoeld in artikel 11 EVRM wordt bepaald door het vreedzaamheidsvereiste. De vraag, of sprake is van vreedzaam demonstreren, is afhankelijk van de intenties van de organisatoren van de demonstratie en de intentie van de demonstrant.²⁸ Het enkele feit dat er een reëel risico bestaat dat een openbare demonstratie kan uitmonden in wanordelijkheden, ontnemt een demonstrant niet de bescherming van het demonstratierecht.²⁹ Het EHRM oordeelt als ‘general principle’ dat iedere vorm van betoging onvermijdelijk ontwrichting van het dagelijkse leven veroorzaakt en dat ook in dat geval van de autoriteiten tolerantie wordt verlangd.³⁰ ‘Vreedzaam’ in dit verband omvat daarom ‘conduct that may annoy or give offence, and even conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties’.³¹ Een ordeverstoring vult diensgevolge niet het criterium ‘bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden’ in artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM in.

‘(T)he staging of a demonstration without prior authorisation, does not necessarily justify an interference with a person’s right to freedom of assembly (...)’ Zie o.m. EHRM 15 november 2018, 29580/12, 36847/12, 11252/13 (*Navalnyy/Rusland*), EHRM 17 juli 2017, 25691/04 (*Bukta and Others/Hongarije*) en EHRM 24 juli 2012, 40721/08 (*Fáber/Hongarije*). Vgl. Ook: Nationale ombudsman 2018/015, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, p. 19.

²⁶ Bijv. EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*).

²⁷ ‘The basic approach of the authorities should be, where necessary, to seek to facilitate peaceful assemblies.’ Vgl. VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 74.

²⁸ EHRM 21 november 2023, 56896/17 e.a. (*Laurijsen and Others/Nederland*), par. 48: ‘Article 11 of the Convention only protects the right to “peaceful assembly”, a notion which does not cover a demonstration where the organisers and participants have violent intentions. The guarantees of Article 11 therefore apply to all gatherings except those where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society.’ Het VN-Mensenrechtencomité bepaalt over het recht op vreedzame vergadering, neergelegd in artikel 21 IVBPR (voetnoten weggelaten): “Violence” in the context of article 21 typically entails the use by participants of physical force against others that is likely to result in injury or death, or serious damage to property. Mere (...) disruption of (...) daily activities do not amount to “violence”. Zie VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 15.

²⁹ EHRM 25 juli 2017, 31475/10 (*Annenkov and Others/Rusland*): ‘Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of Article 11 § 1, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision (...)’.

³⁰ ‘As a general principle, the Court nevertheless reiterates that any demonstration in a public place inevitably causes a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic, and that it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance.’ Bijv. EHRM [GC] 26 november 2013, 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*).

³¹ *Guidelines* van de OSCE/Venetiëcommissie, OSCE/ODIHR & Venetiëcommissie 2010, p. 15, zie ook EHRM 21 juni 1988, 10126/82 (*Plattform ‘Ärzte für das Leben’/Oostenrijk*).

- 6.7 De demonstratievrijheid is niet absoluut. De overheid mag deze beperken, maar uitsluitend als wordt voldaan aan de strikte eisen van de artikelen 10 lid 2 en 11 lid 2 EVRM.³² Die luiden kort gezegd dat elke inperking *'prescribed by law'* moet zijn, een *'legitimate aim'* moet hebben en *'necessary in a democratic society'* moet zijn.
- 6.8 Verscheidene keren heeft het EHRM geoordeeld dat uitzonderingen op de vrijheid van vergadering *'must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established'*.³³ Er is dus maar een beperkte *'margin of appreciation'* voor de Staat in dit soort gevallen.
- 6.9 Wat betreft de eis *'prescribed by law'* als bedoeld in artikel 11 EVRM stelt het EHRM eisen aan de kwaliteit van de *'law'* in kwestie. De regelgeving moet toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies zijn. De burger moet op basis van voldoende precisie in staat zijn om redelijkerwijs te voorzien wat de gevolgen van bepaalde handelingen kunnen zijn:

*'The expression "prescribed by law" not only requires that the impugned measure should have a legal basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, which should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects (...). In particular, a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (...).'*³⁴

³² De doelcriteria, neergelegd in artikel 10 lid 2 EVRM, luiden:

Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

De doelcriteria van artikel 11 lid 2 EVRM luiden:

De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

³³ Bijv. EHRM 18 juni 2019, 74768/10 (*Chernega and Others/Oekraïne*). Ook EHRM 21 november 2023, 56896/17 e.a. (*Laurijsen and Others/Nederland*).

³⁴ Zie *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, Freedom of assembly and association*, 31 december 2020, par. 54. Artikel 21 IVBPR stelt een soortgelijke eis. Het daarin neergelegde vereiste dat een overheidsmaatregel tegen vreedzame demonstranten *'in conformity with the law'* dient te zijn, betekent volgens het VN-Mensenrechtencomité: *'The laws in question must be sufficiently precise to allow members of society to decide how to regulate their conduct and may not confer unfettered or sweeping discretion on those charged with their enforcement.'* Vgl. *General Comment No. 37*, par. 39. Zie ook CCPR/C/123/D/2318/2013 (*Nepomnyashchiy/Russische Federatie*).

- 6.10 Op grond van artikel 11 lid 2 EVRM kan het recht van vreedzame betoging worden beperkt – voor zover hier van belang – ter voorkoming van *wanordelijkheden*, en dat is minder ruim dan *in het belang van/ter handhaving van de openbare orde*. Ook onze grondwet neemt dat als uitgangspunt.³⁵
- 6.11 Wat betreft het vereiste *‘die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn’* heeft de term *‘noodzakelijk’* een strikte betekenis. Deze mag niet worden ingevuld met *‘nuttig’*, *‘redelijk’* of *‘wenselijk’*.³⁶ Het EHRM beoordeelt in verband met het noodzakelijkheidsvereiste of de beperkende maatregel *geschikt* is om het gestelde doel te bereiken, of een *minder vergaande maatregel* voorhanden was die hetzelfde doel kon bereiken en of het door de maatregel gediende belang *opweegt* tegen de beperking: de beperking moet voorzien in een *‘pressing social need’*, proportioneel zijn in relatie tot het nagestreefde doel en gebaseerd zijn op *‘relevant and sufficient reasons’*.³⁷ De noodzaak van de beperking moet dus *‘overtuigend worden vastgesteld’*.³⁸
- 6.12 Voor het antwoord op de vraag of de beperking van het demonstratierecht noodzakelijk is, is onder andere van belang of de demonstratie een kwestie van maatschappelijk belang betreft.³⁹
- 6.13 Ook maatregelen die door de autoriteiten worden genomen *voor of na* een *‘act of assembly’* kunnen leiden tot de vaststelling dat het EVRM is geschonden:
- ‘The term “restrictions” in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during an act of assembly and those (..) taken afterwards (..).’*⁴⁰
- 6.14 Het VN-Mensenrechtencomité heeft expliciet geoordeeld dat *‘no one should be harassed or face other reprisals as a result of their presence at or affiliation with a peaceful assembly.’*⁴¹ Tevens oordeelt het VN-Mensenrechtencomité dat *‘any information gathering over ‘participants or would-be participants’* aan een vreedzame vergadering een beperking van het grondrecht op betoging kan opleveren. Voor een beslissing tot het verzamelen van gegevens van demonstranten geldt steeds de eis van *‘independent and transparant scrutiny and oversight’*.⁴²

³⁵ B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 november 2021, p. 30.

³⁶ *‘Indeed, the adjective “necessary” in Article 10 (2) implies the existence of a pressing social need, and does not have the flexibility of such expressions as “useful”, “reasonable” or “desirable” (..).’* Bijv. EHRM 6 april 2021, 10783/14 (*Handzhiyski/Bulgarije*).

³⁷ Bijv. EHRM 19 november 2019, 58954/09 (*Obote/Rusland*).

³⁸ EHRM 8 juni 2001, 24699/94 (*VGT Verein gegen Tierfabriken/Zwitserland*), par. 66.

³⁹ EHRM 22 april 2013, 48876/08 (*Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk*).

⁴⁰ Bijvoorbeeld EHRM 19 januari 2016, 17526/10 (*Gülcü/Turkije*).

⁴¹ VN-Mensenrechtencomité, *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 33.

⁴² VN-Mensenrechtencomité, *General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 62: *‘Independent and transparant scrutiny and oversight must be exercised over the decision to collect the personal information and data of those engaged in peaceful assemblies and*

- 6.15 Het Verdrag van Aarhus⁴³ geeft specifieke bescherming aan demonstranten die zich inzetten voor milieuaangelegenheden.⁴⁴ Onder 'inspraak in de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden' zoals bedoeld in artikel 1 van dit Verdrag wordt onder meer vreedzaam klimaatprotest verstaan.
- 6.16 Op grond van het Verdrag van Aarhus dient de Staat te waarborgen dat '*personen die hun rechten uitoefenen (...) niet worden gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd wegens hun betrokkenheid*'.⁴⁵
- 6.17 Dit wordt onderschreven door de *UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention*.⁴⁶ De verdragspartijen (zoals de Staat) hebben '*a binding obligation under article 3(8) of the Convention to ensure that environmental defenders are not penalized, persecuted, or harassed for exercising their rights under the Convention.*' Hij wijst met zoveel woorden op de positieve verplichting van de overheid om geen maatregelen te nemen die een *kan chilling effect* hebben op milieu-activisme en demonstraties.⁴⁷
- 6.18 De door Schiphol opgelegde toegangsverboden vormen een ontoelaatbare inbreuk op het recht tot 'inspraak in de besluitvorming' zoals bedoeld in artikel 1 van het Verdrag van Aarhus. Ook om deze reden dient Schiphol hier per direct mee op te houden.
- 6.19 XR-demonstranten maken gebruik van hun demonstratievrijheid. De Staat dient terughoudend te zijn bij elke inperking van dit recht. De Staat moet een zekere mate van tolerantie betonen, ook wanneer de kritiek van demonstranten op het beleid van de Staat

over its sharing or retention, with a view to ensuring the compatibility of such actions with the Covenant.'

⁴³ Besluit van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (2005/370/EG). In HvJ-EU 4 mei 2010, C-533/08, ECLI:EU:C:2010:243 (*TNT Express Nederland BV/AXA Versicherung AG*) overwoog de Grote Kamer: '*Wat internationale verdragen betreft, staat vast dat de verdragen die zijn gesloten door de Unie een integrerend bestanddeel zijn van de rechtsorde van de Unie (...).*'

⁴⁴ Artikel 1 Verdrag van Aarhus luidt in de Nederlandse vertaling als volgt:

Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.

⁴⁵ Artikel 3 lid 8 Verdrag van Aarhus.

⁴⁶ *UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention*, 'State repression of environmental protest and civil disobedience: a major threat to human rights and democracy', februari 2024, p. 6: '*peaceful environmental protest is a legitimate exercise of the public's right to participate in decision-making as recognized in article 1 of the Convention. The Compliance Committee has also held that persecuting, penalizing or harassing members of the public seeking to exercise this right violates article 3(8) of the Convention.*'

⁴⁷ Idem, p. 21. '*States should ensure that peaceful protest and civil disobedience have the same safeguards as other forms of assembly, and that any restrictions imposed are kept to the minimum, are strictly controlled and are in compliance with international human rights standards. This includes preventing and repealing measures and practices that may have a chilling effect on environmental activism and protests (...).*'

is gericht (zoals bij de demonstraties van XR vaak het geval is). Intimidatie van vreedzame demonstranten die een kritisch geluid laten horen staat hier haaks op.

- 6.20 De Staat, inclusief Schiphol, dient vreedzame demonstraties te *faciliteren*. Op grond van internationaal en nationaal recht is de Staat verplicht om mensen die in de openbare ruimte vreedzaam hun mening uiten te beschouwen als demonstranten en hun de bescherming te bieden die internationale mensenrechtenverdragen garanderen. De door Schiphol opgelegde toegangsverboden staan haaks op de rol die de Staat (inclusief Schiphol) heeft ten aanzien van vreedzame demonstranten. Het is de taak van de Staat en Schiphol om het demonstratierecht te waarborgen zodat dit zoveel mogelijk zonder belemmeringen kan worden uitgeoefend.
- 6.21 De door Schiphol opgelegde toegangsverboden vormen een inmenging in het demonstratierecht van vreedzame XR-demonstranten. De Staat *kán* de grondrechten van haar burgers beperken, maar aan iedere beperking worden strenge eisen gesteld. De vraag is of de Staat in dit geval het demonstratierecht mag inperken door toegangsverboden. Die vraag is eenvoudig te beantwoorden: nee, dat mag niet. Toegangsverboden voor XR-demonstranten voldoen aan geen van de voorwaarden, neergelegd in artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM. Dit zal hieronder per criterium nader worden toegelicht.

De door Schiphol opgelegde toegangsverboden zijn niet voorzien bij wet

- 6.22 De door Schiphol opgelegde toegangsverboden zijn op geen enkele manier geregeld in de Nederlandse wet- en regelgeving.
- 6.23 Er is geen formele wet, lagere regelgeving, richtlijn of protocol waarin beschreven is onder welke omstandigheden toegangsverboden zoals nu door Schiphol opgelegd mogen plaatsvinden. De inzet van deze bevoegdheid is niet '*prescribed by law*', zoals lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM eist.⁴⁸
- 6.24 Zoals in hoofdstuk 5 besproken zijn de door Schiphol opgelegde toegangsverboden ook niet gebaseerd op de eigen Schipholregels (productie 8).
- 6.25 Voorts ontbreekt elke wettelijke waarborg om achteraf te kunnen toetsen of dit middel terecht is ingezet. Aan de eis van '*independent and transparant scrutiny and oversight*' wordt niet voldaan.

De door Schiphol opgelegde toegangsverboden dienen geen legitiem doel

- 6.26 Handhaving van de openbare orde is geen legitiem doel voor de toegangsverboden. Grondwettelijk moet immers sprake zijn van wanordelijkheden. De maatregel wordt door Schiphol ingezet tegen XR-demonstranten die in het verleden op Schiphol hebben gedemonstreerd. Schiphol heeft het 'beveiligingslek' al gedicht zodat er geen mogelijkheid meer is om met één boarding pass meerdere mensen de security te laten passeren.

⁴⁸ Er is een bestendige lijn van jurisprudentie van het EHRM hierover, zie met name EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Malone t. Verenigd Koninkrijk*), EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*) en EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Turkije*).

De door Schiphol opgelegde toegangsverboden voldoen niet aan het noodzakelijkheidsvereiste

- 6.27 Er is geen '*pressing social need*' voor Schiphol om aan vreedzame XR-demonstranten een toegangsverbod op te leggen. Hier zijn voldoende zwaarwegende redenen voor. Als Schiphol vanaf nu afziet van dit soort toegangsverboden komt er geen enkel zwaarwegend ('dringend') maatschappelijk belang van Schiphol in de knel.
- 6.28 Voor het antwoord op de vraag of de beperking van het demonstratierecht door middel van toegangsverboden noodzakelijk is, is onder andere van belang of de demonstratie een kwestie van maatschappelijk belang betreft. Dat laatste is bij de XR-demonstraties evident het geval. XR zet zich in voor een duurzame en rechtvaardige wereld. Actiegroepen moeten in staat worden gesteld om hun activiteiten effectief uit te voeren en middels demonstraties kritiek te uiten op bedrijven, de Staat en overheidsorganen waar het om het milieubeleid gaat. De Staat moet hierbij juist een zekere mate van tolerantie betrachten.
- 6.29 Ook aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – onderdeel van het noodzakelijkheidsvereiste – wordt niet voldaan.
- 6.30 Met betrekking tot de proportionaliteit is van belang dat de protestacties van XR zijn gericht op *vreedzame* burgerlijke ongehoorzaamheid en niet gericht op het toebrengen van schade. XR geeft bij grote massa-acties, zoals op de A10 of A12, ruim van tevoren aan waar en wanneer een demonstratie gaat plaatsvinden, zodat betrokkenen daar rekening mee kan houden.⁴⁹
- 6.31 Dat bij de protestacties van XR sprake kan zijn geweest van een '*disruption to ordinary life*' rechtvaardigt op zichzelf niet een inbreuk op de grondrechten van de demonstranten.
- 6.32 De inbreuken die gemoeid zijn met de toegangsverboden staan niet in verhouding tot enig belang van de Staat of van Schiphol. Aldus wordt niet voldaan aan de eis van het EHRM dat redenen voor inperking van grondrechten altijd '*relevant and sufficient*' moeten zijn, en dat de gekozen maatregel gebaseerd moet zijn op een '*acceptable assessment of the relevant facts*'.⁵⁰ XR-demonstranten die van Schiphol een toegangsverbod opgelegd hebben gekregen schrokken daar zeer van en hadden dit niet verwacht. Zij hadden dit ook niet hóeven te verwachten: de Schipholregels benoemen deze sanctie niet en nooit eerder kregen burgers die op Schiphol demonstreerden een toegangsverbod opgelegd.
- 6.33 Aldus creëren de toegangsverboden een ontoelaatbaar *chilling effect* voor álle XR-demonstranten die overwegen om op Schiphol te demonstreren. Het gevolg van de door Schiphol opgelegde langdurige toegangsverboden is dat XR-demonstranten in de toekomst mogelijk zullen aarzelen om mee te doen aan een demonstratie op Schiphol, of daar zelfs van af zullen zien. Nu de door Schiphol opgelegde toegangsverboden voor het allergrootste deel *niet* zijn gebaseerd op het daadwerkelijk 'ongeeoorloofd betreden van het beperkt

⁴⁹ Zie bijv. rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310.

⁵⁰ Zie o.a. OSCE Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3rd edition, par. 131, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), met daarin een verwijzing naar EHRM 2 oktober 2001, 29221/95 en 29225/95 (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*), par. 87.

toegankelijke gebied' is dit *chilling effect* nog groter: elke XR-demonstrant die op Schiphol demonstreert kan in de toekomst slachtoffer worden van deze willekeurige sancties van Schiphol.

- 6.34 De gevolgen van de toegangsverboden zijn in sommige gevallen ernstig. XR-demonstranten zijn weliswaar geen voorstander van vliegen, maar wensen ook niet door Schiphol de mogelijkheid ontzegd te worden om vanaf Schiphol te kunnen vliegen. Het effect van het door Schiphol opgelegde verbod is immers dat vele internationale bestemmingen niet meer vanuit Nederland bereikbaar zijn. Ten minste één XR-demonstrant aan wie een toegangsverbod is opgelegd heeft een vliegticket om binnenkort vanaf Schiphol te vertrekken. Er is dus een spoedeisend belang om de draconische maatregelen die Schiphol heeft opgelegd op te heffen.

Tussenconclusie over de inbreuk op het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting

- 6.35 De toegangsverboden die Schiphol heeft opgelegd aan vreedzame XR-demonstranten vormen een ontoelaatbare beperking van hun demonstratierecht, hun recht zich vrijelijk te verplaatsen en hun vrijheid van meningsuiting. Die beperking (a) is niet voorzien bij wet, (b) dient geen legitiem doel, en (c) is niet strikt noodzakelijk. Kortom: op elk van de toetsingscriteria scoren de toegangsverboden een onvoldoende. Door toch toegangsverboden op te leggen handelt Schiphol onrechtmatig (artikel 6:162 BW). Schiphol dient hier mee op te houden. Het demonstratierecht dient te worden gefaciliteerd, ook door Schiphol.

Maatschappelijke ophef

- 6.36 De door Schiphol opgelegde toegangsverboden leiden tot veel maatschappelijke ophef. Op 12 april 2025 publiceerde het Parool een ingezonden opinie van Simone Wiegman van XR onder de kop '*Dat Schiphol XR-demonstranten tien jaar de toegang ontzegt om protest tegen veelvliegen, is een aanval op het demonstratierecht*'. (productie 9)
- 6.37 Vanuit de rechtswetenschap is er kritiek gekomen op de door Schiphol opgelegde toegangsverboden. Zo beoordeelde prof. A.E. Schilder deze maatregel in een interview met BNNVARA als 'onevenredig zwaar.' (productie 10) '*Dit is uitzonderlijk, en het gaat veel te ver*', liet hij optekenen in de Volkskrant (productie 11).

B. Het recht om zich vrijelijk te verplaatsen

- 6.38 Het recht op bewegingsvrijheid, het recht neergelegd om zich vrijelijk te verplaatsen, wordt gegarandeerd door artikel 2 Vierde Protocol (VP) EVRM. Daarnaast heeft een ieder het

recht welk land dan ook te verlaten.⁵¹ Artikel 12 IVBPR is een vergelijkbare bepaling.⁵² Een reisverbod levert in beginsel dus strijd op met artikel 2, tweede lid, VP EVRM en artikel 12 lid 2 IVBPR.⁵³

- 6.39 De rechtspraak van het EHRM laat zich als volgt samenvatten. De mogelijkheid om te reizen, met name over de grenzen heen, wordt beschouwd als essentieel voor de volledige ontplooiing van het privéleven van een persoon in de zin van artikel 8, lid 1 EVRM, vooral wanneer de persoon familiebanden, beroepsmatige en economische banden in verschillende landen heeft.⁵⁴ Er is sprake van een inbreuk op het recht om elk land te verlaten wanneer een burger wordt verhinderd naar een land van zijn of haar keuze te reizen waar hij of zij kan worden toegelaten.⁵⁵ Wanneer een burger dus alleen de mogelijkheid behoudt om de grens met buurlanden over te steken of naar landen te reizen die tot een bepaalde regio behoren, wordt dit beschouwd als een beperking van zijn of haar recht om elk land, met inbegrip van zijn of haar eigen land, te verlaten.⁵⁶

Mag Schiphol het recht zich vrijelijk te verplaatsen beperken door toegangsverboden op te leggen?

- 6.40 Ook bij de beperking van het grondrecht op bewegingsvrijheid is de eerste vraag of die beperking is voorzien bij wet.

⁵¹ Artikel 2 Vierde Protocol (VP) EVRM luidt:

1. *Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of and freedom to choose his residence.*
2. *Everyone shall be free to leave any country, including his own.*
3. *No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.*
4. *The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.*

⁵² Die luidt:

1. *Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.*
2. *Everyone shall be free to leave any country, including his own.*
3. *The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.*
4. *No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.'*

⁵³ B.W.A. Jue-Volker, 'Gebiedsverboden in het bestuursrecht en strafrecht: uitbreiding of wildgroei?', in: Openbare-orderecht in ontwikkeling (Preadviezen Jonge VAR), 2016, p. 25.

⁵⁴ İletmiş v. Turkey, 2005, § 50; Paşaoğlu v. Turkey, 2008, § 47; Parmak and Bakır v. Turkey, 2019, § 84.

⁵⁵ Baumann tegen Frankrijk, 2001, § 61; Khlyustov tegen Rusland, 2013, § 64; De Tommaso tegen Italië [GC], 2017, § 104; Mursaliyev e.a. tegen Azerbeidzjan, 2018, § 29; L.B. tegen Litouwen, 2022, § 79; en S.E. tegen Servië, 2023, § 74.

⁵⁶ Soltysyak tegen Rusland, 2011, § 37; L.B. tegen Litouwen, 2022, § 81; Peltonen tegen Finland, besluit van de Commissie, 1995; K.S. tegen Finland, besluit van de Commissie, 1995

- 6.41 De beperking van de bewegingsvrijheid die het gevolg is van een door Schiphol opgelegd toegangsverbod heeft geen wettelijke basis en is niet voorzienbaar.
- 6.42 Zoals eerder gesteld is er geen legitiem doel gediend met de toegangsverboden. Daarbij dient in dit verband te worden geconstateerd dat de sanctie (een ernstige beperking van het recht om het land te verlaten) niet in relatie tot het doel (het voorkomen van demonstraties op Schiphol) staat.
- 6.43 De toegangsverboden zijn niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Dit vereiste betekent dat de inmenging moet beantwoorden aan een *'pressing social need'* en passend moet zijn in verhouding tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd.⁵⁷
- 6.44 Bij de beoordeling van de proportionaliteit van overheidsmaatregelen moet onder andere worden gekeken naar de aanwezigheid van effectieve en passende waarborgen ter bescherming van het recht op bewegingsvrijheid van de betrokken persoon. Indien dergelijke waarborgen ontbreken, kan de inmenging niet als proportioneel ten opzichte van het nagestreefte doel worden aangemerkt.⁵⁸
- 6.45 Beoordeeld dient te worden of de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen voldoen aan het subsidiariteitsvereiste en of deze redenen *'relevant and sufficient'* zijn.⁵⁹ Daar is bij de toegangsverboden voor XR-demonstranten geen sprake van.

Tussenconclusie over de inbreuk op de bewegingsvrijheid

- 6.46 De toegangsverboden die Schiphol heeft opgelegd aan XR-demonstranten resulteren in een ontoelaatbare beperking van het recht op vrijheid van beweging van de betrokken demonstranten. Die beperking immers (a) is niet voorzien bij wet, (b) dient geen legitiem doel, en (c) is niet strikt noodzakelijk. Op elk van deze toetsingscriteria scoren de toegangsverboden een onvoldoende. Door toch toegangsverboden op te leggen handelt Schiphol onrechtmatig (artikel 6:162 BW). Schiphol dient hier mee op te houden.

7. VERWEER VAN GEDAAGDE

- 7.1 Het verweer van Schiphol is opgenomen in de correspondentie met eiseres (productie 7).
- 7.2 De belangen die de Stichting Vrienden van XR in de procedure behartigt dienen gelijksoortig te zijn, dat geldt voor elke collectieve actie. Schiphol heeft er op gewezen dat de feitelijke gang van zaken per XR-demonstrant aan wie een gebiedsverbod is opgelegd verschilt. XR had dit aangedragen om duidelijk te maken dat Schiphol de gevallen niet individueel heeft beoordeeld. Het belang van de Stichting zit met name in het bestrijden en voorkomen van het *chilling effect* dat uitgaat van de toegangsverboden, en dat raakt alle XR-demonstranten. Uit het petitum blijkt duidelijk dat de belangen van de XR-demonstranten waarvoor Schiphol deze procedure voert soortgelijk zijn: Schiphol mag geen

⁵⁷ EHRM 25 maart 1983, 5947/72 (*Silver and Others/Verenigd Koninkrijk*), par. 97.

⁵⁸ EHRM 30 januari 2020, 28926/10 (*Vinks and Ribicka/Letland*), par. 118.

⁵⁹ EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (*S. and Marper/Verenigd Koninkrijk*), par. 101.

toegangsverboden opleggen aan XR-demonstranten en dient deze op te heffen voor zover die onlangs aan XR-demonstranten zijn opgelegd.

- 7.3 Schiphol verwijst naar Bijlage 2 van de Schipholregels (productie 8) voor de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de opgelegde toegangsverboden. Die bijlage gaat echter over 'Sanctionering in relatie tot de Schipholpas'. Daar is in dit geval geen sprake van. De Schipholregels bieden geen grondslag voor het opleggen van toegangsverboden aan reizigers en ook geen effectieve procedurele regeling voor de toetsing daarvan.
- 7.4 Schiphol stelt dat XR geen spoedeisend belang heeft. Dat wordt in de volgende paragraaf weerlegd.

8. SPOEDEISEND BELANG

- 8.1 Eiseres heeft er spoedeisend belang bij dat het opleggen van toegangsverboden aan XR-demonstranten wordt gestaakt, en dat de opgelegde gebiedsverboden worden opgeheven. Zolang de toegangsverboden niet zijn opgeheven duurt het *chilling effect* voort voor alle XR-demonstranten die overwegen om op Schiphol te gaan demonstreren. Nu Schiphol niet bereid blijkt de toegangsverboden op te heffen is een rechterlijk gebod en verbod noodzakelijk.
- 8.2 Deze procedure betreft een spoedeisende kwestie, aangezien de XR-demonstranten aan wie een toegangsverbod is opgelegd ernstig zijn beperkt in hun recht om zich vrijelijk te verplaatsen. Er staat geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open om de rechtmatigheid van de toegangsverboden te laten toetsen en deze onrechtmatige praktijk te doen stoppen. Zoals eerder opgemerkt heeft ten minste één XR-demonstrant aan wie een toegangsverbod is opgelegd een vliegticket om binnenkort vanaf Schiphol te vertrekken.
- 8.3 De dreiging van toekomstige toegangsverboden belemmert XR-demonstranten in het uitoefenen van hun demonstratierecht. Het beëindigen van dit niet noodzakelijke, disproportionele en *chilling effect* is de belangrijkste inzet van dit kort geding. De vordering dat Schiphol stopt met de inzet van dit machtsmiddel is naar zijn aard spoedeisend.
- 8.4 Schiphol stelt dat XR drie maanden heeft gewacht na het opleggen van de toegangsverboden en pas toen een brief heeft gestuurd. Dat is een onjuiste voorstelling van zaken. De toegangsverboden zijn op 21 maart 2025 opgelegd, en de sommatiebrief van XR dateert van 5 juni 2025, minder dan 2,5 maand later.
- 8.5 Gezien de publieke ophef die de door Schiphol opgelegde toegangsverboden veroorzaakte zal Schiphol wel rekening hebben gehouden met rechtsmaatregelen.
- 8.6 Ten slotte stelt Schiphol in haar brief van 19 juni dat de XR-demonstrant die binnenkort wil vliegen vanaf Schiphol zélf het probleem heeft gecreëerd. Dit argument valt nauwelijks serieus te nemen.
- 8.7 XR heeft er spoedeisend belang bij dat het *chilling effect* zo snel mogelijk wordt beëindigd en dat daartoe alle opgelegde toegangsverboden worden opgeheven. XR heeft er spoedeisend belang bij dat alle XR-demonstranten kunnen demonstreren op Schiphol

zonder te hoeven vrezen voor een toegangsverbod dat geen juridische basis heeft. XR heeft er ook spoedeisend belang bij dat de 37 XR-demonstranten aan wie Schiphol een toegangsverbod heeft opgelegd kunnen vertrekken vanaf Schiphol wanneer ze dat willen.

9. BEVOEGDHEID EN TOEPASSELIJK RECHT

- 9.1 Aangezien Schiphol in Noord-Holland is gevestigd, is de Voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland bevoegd op grond van artikel 99 Rv. Op het geschil is Nederlands recht van toepassing, inclusief de ieder bindende bepalingen van internationale verdragen en de Verordeningen van de EU die directe werking hebben.

10. VORDERINGEN

- 10.1 De belangrijkste vordering van eiseres is gericht op het opheffen van reeds opgelegde toegangsverboden, en het verbieden van het opleggen van toegangsverboden aan XR-demonstranten die op Schiphol demonstreren. Ten slotte vordert eiseres dat er een dwangsom wordt verbonden aan het dictum, en dat gedaagden in de proceskosten worden veroordeeld.

MITSDIEN het de Voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland moge behagen om bij vonnis, zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- I. PRIMAIR gedaagde te gebieden om binnen twee werkdagen na betekening van het in deze te wijzen vonnis de aan 37 XR-demonstranten opgelegde toegangsverboden, waarvan een overzicht en de brieven van gedaagde van 21 maart 2025 als productie 4 in het geding zijn gebracht, op te heffen,

althans, SUBSIDIAIR, gedaagde te gebieden de werking daarvan op te schorten tot het moment dat een rechter heeft geoordeeld dat deze toegangsverboden rechtmatig zijn,

één en ander op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 10.000 (zegge: tienduizend euro) per dag of een gedeelte daarvan dat gedaagde dit gebod niet volledig nakomt; en
- II. gedaagde te verbieden om aan een XR-demonstrant een toegangsverbod op te leggen in verband met deelname aan een XR-demonstratie op Schiphol, op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 10.000 (zegge: tienduizend euro) voor elke keer dat gedaagde dit verbod overtreedt;
- III. gedaagde te veroordelen in de kosten van dit geding, vermeerderd met de nakosten.

*Deze zaak wordt behandeld door mr. O.M.B.J. Volgenant en mr. W.H. Jebbink
Correspondentie en contacten via Boekx Advocaten, Leidsegracht 9 te (1017 NA) Amsterdam
T: 020 – 2440 400 | volgenant@boekx.com*

OVERZICHT PRODUCTIES XR

1. KvK-uittreksel en statuten Stichting Vrienden van XR
2. KvK-uittreksel Royal Schiphol Group N.V.
3. Nieuwsberichten over eerdere demonstraties van XR op Schiphol
4. Overzicht van de 37 individuele XR-demonstranten aan wie een toegangsverbod is opgelegd, met daarbij de brieven van Schiphol d.d. 21 maart 2025
5. Toelichting van de feitelijke gang van zaken per XR-demonstrant aan wie een toegangsverbod is opgelegd
6. Brief namens XR aan Schiphol d.d. 5 juni 2025, met sommaties en uitnodiging tot overleg
7. Brief van Schiphol aan XR d.d. 19 juni 2025
8. Schipholregels
9. Het Parool, 12 april 2025, *'Dat Schiphol XR-demonstranten tien jaar de toegang ontzegt om protest tegen veelvliegen, is een aanval op het demonstratierecht'*
10. De Nieuws BV, 22 april 2025: Hoogleraar staats- en bestuursrecht Jon Schilder stelt dat het door Schiphol opgelegde gebiedsverbod een onevenredig zware maatregel is.
11. De Volkskrant, 15 april 2025, *'Met een gebiedsverbod voor Schiphol beperk je iemands recht om te reizen. Dat kan niet zomaar'*