

vonnis

Dees

RECHTBANK DEN HAAG

Team Handel - voorzieningenrechter

zaak- / rolnummer: C/09/618625 / KG ZA 21/923

Vonnis in kort geding van 23 november 2021

in de zaak van

1. **Stichting Vredesbeweging PAX Nederland** te Utrecht,
2. **Stichting Campagne tegen Wapenhandel** te Amsterdam,
3. **het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)** te Leiden,
eiseressen,
advocaten mrs. J. Klaas en L.M. Ravestijn te Amsterdam,

tegen:

de Staat der Nederlanden (de Minister van Buitenlandse Zaken) te Den Haag,
gedaagde,
advocaten mrs. K. Teuben en E.V. Koppe te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als 'Pax', 'Stop Wapenhandel', 'NJCM' (eiseressen gezamenlijk als 'Pax cs') en 'de Staat'.

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:
- de dagvaarding met (uiteindelijk) 12 producties en een filmfragment, inclusief transcriptie en vertaling;
- de conclusie van antwoord met 9 producties;
- de bij de mondelinge behandeling door beide partijen overgelegde pleitnotities.

1.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 9 november 2021. Ter zitting is vonnis bepaald op heden.

2. De feiten

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

2.1. Deze zaak gaat over de uitvoer van militaire goederen vanuit Nederland naar Egypte. Voor de uitvoer van militaire goederen van Nederlands grondgebied naar een individuele ontvanger buiten de Europese Unie is een uitvoervergunning vereist. De minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de minister) kan dergelijke vergunningen verlenen.

2.2. In juli 2020 heeft de minister een vergunning afgegeven aan een Nederlands bedrijf voor uitvoer van radar- en andere apparatuur en bijbehorende diensten naar Egypte. Op dit

moment zijn er nog negen andere lopende vergunningen voor uitvoer van militaire goederen naar Egypte. De eindgebruiker van die goederen is de Egyptische marine.

3. Het geschil

3.1. Pax cs vorderen, zakelijk weergegeven:

I. de Staat te verbieden (feitelijke) uitvoer van militaire goederen en technologie voor de Egyptische Staat en/of de Egyptische marine toe te staan, althans de Staat te gebieden reeds toegestane uitvoer onmogelijk te maken, in ieder geval totdat de bodemrechter uitspraak heeft gedaan of tot het moment waarop de uitvoer niet meer in strijd is met de verplichtingen die op de Staat rusten, op straffe van verbeurte van een dwangsom;

II. de Staat te verbieden (feitelijke) toekomstige uitvoer van militaire goederen en technologie voor de Egyptische Staat en/of de Egyptische marine toe te staan, althans de Staat te gebieden de uitvoer van alle militaire goederen en technologie naar Egypte onmogelijk te maken, voor onbepaalde tijd, totdat de bodemrechter uitspraak heeft gedaan of tot het moment waarop de uitvoer niet meer in strijd is met de verplichtingen die op de Staat rusten, op straffe van verbeurte van een dwangsom.

3.2. Daartoe voeren Pax cs – samengevat – het volgende aan. Onder de huidige feitelijke omstandigheden handelt de Staat onrechtmatig met het toestaan van de uitvoer van militaire goederen naar Egypte. Egypte schendt op grote schaal mensenrechten en de Egyptische marine maakt integraal onderdeel uit van dit regime. De Egyptische marine heeft zich ook zelfstandig schuldig gemaakt aan binnenlandse onderdrukking en schendingen van het internationaal humanitair recht, althans heeft daaraan bijgedragen. Er bestaat een (zeer) aannemelijk risico dat de voorgestane leveringen van militaire goederen aan de Egyptische marine kunnen bijdragen aan, of zelfs direct gebruikt worden bij binnenlandse onderdrukking, schendingen van fundamentele mensenrechten, schendingen van het internationaal (humanitair) recht en/of anderszins in strijd zouden komen met de verplichtingen van Nederland onder het Gemeenschappelijk Standpunt en het Wapenhandelsverdrag.

3.3. De Staat voert verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

4. De beoordeling van het geschil

ontvankelijkheid van Pax cs

4.1. Ter beoordeling ligt allereerst voor of Pax cs als belangenorganisaties ontvankelijk zijn in hun vorderingen. Dat is een vraag die de voorzieningenrechter ook ambtshalve moet beoordelen. De stelling van Pax cs dat de Staat zijn ontvankelijkheidsverweer eerder naar voren had moeten brengen, kan er dus hoe dan ook niet toe leiden dat van de ontvankelijkheid van Pax cs moet worden uitgegaan.

4.2. Getoetst moet worden of Pax c.s. voldoen aan de processuele vereisten voor het instellen van een collectieve vordering als vermeld in artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW) juncto artikel 1018c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Pax c.s. stellen hun rechtsvordering in met een ideëel doel als bedoeld in artikel 3:305a lid 6 BW, zodat geen toepassing hoeft te worden gegeven aan de ontvankelijkheidseisen als vermeld in artikel 3:305a BW lid 2 onder a tot en met e van dit artikel.

4.3. Artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat een belangenorganisatie slechts een rechtsvordering kan instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van anderen indien zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt. Daarvoor moet de rechtspersoon in ieder geval *voldoende representatief* zijn, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen. Artikel 1018c Rv bevat een aantal bijzondere voorschriften waaraan de dagvaarding bij een collectieve actie dient te voldoen op straffe van niet-ontvankelijkheid. Zo moeten de personen tot bescherming van wier belangen de collectieve vordering strekt in de dagvaarding worden omschreven, als ook de mate waarin de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen gemeenschappelijk zijn en de wijze waarop is voldaan aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a BW.

4.4. De dagvaarding vermeldt dat Pax cs zowel vanuit het algemeen belang optreden als vanuit het gebundelde collectieve belang van allen die slachtoffer zijn of kunnen worden van wapenhandel in strijd met het (inter)nationaal recht. Pax c.s. verwijzen daarbij naar de inwoners van Egypte en de regio en (toekomstige) slachtoffers van de inzet van militair geweld door de Egyptische krijgsmacht en naar hun pacifistische (Nederlandse) achterban. De voorzieningenrechter is van oordeel dat Pax c.s. in zoverre voldoen aan de vereisten van artikel 3:305a BW en 1018c Rv. Dat de pacifistische achterban van Pax c.s. voldoende representatief is voor het instellen van de vorderingen, kan ook worden aangenomen.

4.5. Pax cs hebben alle hun statuten overgelegd. Uit de statuten van Pax volgt dat dat zij ten doel heeft het uitvoeren van programma's, projecten en diensten ten behoeve van twee andere stichtingen, IKV en Pax Christi. Pax heeft ter zitting aangevoerd dat de ruime doelomschrijving van Pax Christi, waaruit zij heeft geciteerd, de instelling van deze rechtsvordering door Pax toestaat, maar de statuten van Pax Christi zijn niet in deze procedure overgelegd, zodat de voorzieningenrechter zich daarover geen zelfstandig oordeel kan vormen. De conclusie is dat Pax niet heeft aangetoond dat zij voldoet aan de eisen die artikel 3:305a BW stelt en om die reden niet-ontvankelijk zal worden verklaard in haar vorderingen.

4.6. De statuten van Stop Wapenhandel vermelden als doel het bevorderen van onderzoek en discussie omtrent bewapening in de ruimste zin van het woord en van kritische bewustwordingsprocessen omtrent oorzaken van conflict en geweld en alles wat daarmee verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn. Doel is dus de discussie over bewapening op gang te brengen en bewustwording te creëren. Het voeren van deze procedure is naar het oordeel van de voorzieningenrechter onder dat doel te scharen. Weliswaar wordt bij de in de statuten genoemde middelen om dat doel te bereiken het voeren van een juridische procedure niet genoemd, maar artikel 3:305a BW vereist dat ook niet. Stop Wapenhandel is dan ook ontvankelijk in haar vorderingen.

4.7. Uit de statuten van het NJCM volgt dat zij zich onder meer inzet voor de bescherming van de rechten van de mens en de verplichting van de overheid om die rechten te eerbiedigen. Het NJCM tracht dat onder meer te bereiken door het verlenen van juridische bijstand aan personen of groepen die zich daarvoor inzetten. De voorzieningenrechter is van oordeel dat deze statutaire doel- en middelenomschrijving voldoende grond biedt voor het instellen van de hier voorliggende vorderingen. Het NJCM is dan ook eveneens ontvankelijk in haar vorderingen.

verbod op toekomstige uitvoer

4.8. Stop Wapenhandel en het NJCM vorderen een verbod op (i) reeds toegestane uitvoer van militaire goederen naar Egypte en (ii) toekomstige uitvoer van militaire goederen naar Egypte. Voor zover het gaat om de tweede vordering, een algeheel verbod voor de toekomst op uitvoer van militaire goederen naar Egypte, is de voorzieningenrechter van oordeel dat deze vordering zich niet verdraagt met het wettelijk systeem van toetsing van wapenexport, dat casuïstisch is. De minister is verplicht om elke vergunningaanvraag te beoordelen op de eigen merites, aan de hand van alle relevante en actuele omstandigheden van het geval. Die toetsing kan niet op voorhand en in algemene zin plaatsvinden. Slechts in geval een algemeen wapenembargo voor Egypte van kracht zou zijn, zou een casuïstische toetsing achterwege blijven, maar de Staat heeft onweersproken aangevoerd dat wapenembargo's doorgaans in internationaal verband worden opgelegd en Stop Wapenhandel en het NJCM hebben verklaard geen wapenembargo na te streven met haar vordering. De vordering die strekt tot een verbod op toekomstige uitvoer zal dan ook worden afgewezen.

verbod op reeds toegestane uitvoer: toetsingskader

4.9. Voor de beoordeling van de vordering die ziet op al verleende vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen naar Egypte, geldt het volgende. Deze vordering houdt nauw verband met vragen van veiligheid en buitenlands beleid. Het beleid van de Staat op deze gebieden hangt in sterke mate af van politieke en andere beleidsmatige afwegingen in verband met de omstandigheden van het geval en de Staat komt daarbij een grote beleids- en beoordelingsruimte toe. Dit betekent dat het niet aan de rechter is om deze afwegingen te maken en dat hij zich bovendien terughoudend moet opstellen met betrekking tot de door de Staat gemaakte afwegingen (HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148). De toets van de voorzieningenrechter beperkt zich aldus tot de vraag of de minister in redelijkheid heeft kunnen komen tot zijn beslissing om de lopende vergunningen voor uitvoer van militaire goederen naar Egypte te verlenen.

4.10. Voor de concrete invulling van voornoemde toets zijn de bepalingen van het zogenoemde Gemeenschappelijk Standpunt van belang, dat acht criteria bevat waaraan vergunningsaanvragen moeten worden getoetst (Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van de Europese Unie van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, zoals gewijzigd bij Besluit (GBVB) 2019/1560 van de Raad van 16 september 2019). Stop Wapenhandel en het NJCM stellen zich op het standpunt dat de toetsing van de tien aanvragen waarvoor een – momenteel nog lopende – vergunning is verleend, tot een negatief besluit had moeten leiden op grond van de criteria 2a, 2c en 6 sub b van het Gemeenschappelijk Standpunt. Anders dan Stop Wapenhandel en het NJCM stellen, is het aan hen om dat standpunt te onderbouwen en daarmee aannemelijk te maken dat de minister in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten de vergunningen te verlenen.

criteria 2a en 2c van het Gemeenschappelijk Standpunt

4.11. Stop Wapenhandel en het NJCM hebben met een groot aantal verwijzingen naar openbare bronnen onderbouwd dat op grote schaal mensenrechtenschendingen plaatsvinden in Egypte. De Staat heeft erkend dat de mensenrechtensituatie in Egypte zorgelijk is en de laatste jaren is verslechterd. Die situatie is dus een gegeven, maar dat gegeven leidt nog niet tot het oordeel dat de vergunningen niet hadden mogen worden verleend. Stop Wapenhandel

en het NJCM betogen kennelijk dat in het geheel geen militair materiaal zou moeten worden geleverd aan landen die mensenrechten schenden. Bij het huidige toetsingskader van vergunningen is het een betoog dat in deze juridische procedure geen stand houdt. Criteria 2a en 2c van het Gemeenschappelijk Standpunt bepalen dat vergunningen moeten worden geweigerd wanneer er een *duidelijk risico* bestaat dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt *worden* voor binnenlandse onderdrukking of bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Dat de goederen *kunnen* worden ingezet voor onderdrukking of mensenrechtenschendingen, betekent dus evenmin dat een vergunning moet worden geweigerd.

4.12. De minister heeft bij de toetsing van de criteria 2a en 2c van het Gemeenschappelijk Standpunt gelet op de aard van de goederen, het eindgebruik en de eindgebruiker. Aan de vergunningverlening door de minister liggen ambtelijke memo's ten grondslag die buitenlandpolitiek advies bevatten. De Staat heeft zo een ambtelijk memo van 2 juli 2020 overgelegd waaruit de concrete toetsing volgt van een vergunningaanvraag voor de uitvoer van radar- en C3-systemen voor een fregat van de Egyptische marine en het daaruit voortvloeiende positieve advies aan de minister. Toetsing van die vergunningaanvraag aan criterium 2 heeft tot een positief oordeel geleid omdat, zo blijkt uit het memo, er geen verband bestond tussen de zorgen over de rol van het Egyptische ministerie van Defensie ten aanzien van mensenrechtenschendingen in Egypte en de levering van radar- en C3-systemen aan de Egyptische marine. Voor zover bekend, was en is de Egyptische marine niet betrokken bij mensenrechtenschendingen in of buiten Egypte of bij de maritieme blokkade bij Jemen. Hieraan heeft de Staat in deze procedure toegevoegd dat de rol van de Egyptische marine binnen de Jemen-coalitie zeer beperkt was en dat de inzet van de Egyptische marine hoofdzakelijk gericht was op het veilig stellen van de vaarwegen rondom het Suezkanaal. De minister heeft dan ook geconcludeerd dat geen duidelijk risico bestond dat de beoogde transactie zou bijdragen aan binnenlandse onderdrukking, ernstige schending van mensenrechten of van het humanitair oorlogsrecht. Uit de overgelegde Kamerstukken waarin de minister verantwoording aflegt aan de Kamer volgt dat soortgelijke overwegingen tot een positieve beslissing hebben geleid in de andere gevallen waarin vergunningaanvragen zijn gedaan voor leveringen aan de Egyptische marine.

4.13. Stop Wapenhandel en het NJCM stellen zich op het standpunt dat er wel degelijk een (groot) risico bestaat dat de Egyptische marine deelneemt aan de maritieme blokkade voor de kust van Jemen en dat de Egyptische marine actief betrokken is bij de onderdrukking van de eigen burgerbevolking in de Noord-Sinaï. Zij verwijzen ter onderbouwing daarvan naar een verklaring van de heer Feinstein, een deskundige op het gebied van wapenhandel, van 4 november 2021, waarin hij verklaart dat de Egyptische marine heeft deelgenomen aan interne repressie en mensenrechtenschendingen. De Staat heeft daartegenover gemotiveerd aangevoerd dat uit de bronnen die Feinstein in zijn verklaring noemt niet kan worden afgeleid dat de Egyptische marine op dit moment betrokken is bij interne repressie en mensenrechtenschendingen in de Noord-Sinaï en Jemen.

4.14. Stop Wapenhandel en het NJCM hebben daarnaast verwezen naar een rapport van Human Rights Watch van maart 2021 met de titel "Egypt: Massive Sinai Demolitions Likely War Crimes" waarin de betrokkenheid van de marine bij het conflict in Sinaï wordt bevestigd met de woorden *The government has mobilized tens of thousands of troops, including infantry, air and naval forces*. De Staat heeft ter zitting aangevoerd dat deze informatie van Human Rights Watch bij hem bekend is en dat hij die informatie heeft geverifieerd bij zijn eigen bronnen in de regio, die dat niet konden bevestigen.

4.15. De rechtstreekse betrokkenheid van de Egyptische marine bij de interne repressie in de Noord-Sinaï volgt volgens Stop Wapenhandel en het NJCM ook uit het artikel "*Egypt boosts naval power in deal with German shipbuilder*" van 23 september 2020 van de nieuwswebsite *Al-Monitor*. Volgens het NJCM legt dat artikel een directe link tussen de fregatten waarin de Nederlandse radarapparatuur zal worden ingebouwd en het conflict in de Noord-Sinaï. De Staat deelt dat standpunt niet omdat, voor zover het artikel gaat over het optreden in de Noord-Sinaï, in het algemeen wordt gerefereerd aan het Egyptische leger en niet specifiek aan de marine.

4.16. Stop Wapenhandel en het NJCM hebben tot slot een filmfragment in het geding gebracht, dat ook is getoond ter zitting. Het betreft een propagandavideo van het Egyptische leger van 1 augustus 2021 over operaties in de Sinaï. De Staat heeft daarop gereageerd met de mededeling dat de video slechts sporadisch beelden bevat van de Egyptische marine en dat onduidelijk blijft wat de rol van de marine is bij de getoonde operaties.

4.17. Met het voorgaande heeft de Staat naar het oordeel van de voorzieningenrechter getoond dat hij kennis heeft genomen van de informatie waarop Stop Wapenhandel en het NJCM hun vorderingen baseren en heeft de Staat gemotiveerd aangevoerd waarom die informatie niet tot afwijzing van de vergunningaanvragen heeft geleid of zou moeten leiden. In de visie van de Staat is de informatie niet concreet genoeg of op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat een *duidelijk* risico bestaat dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking of bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Dat standpunt is niet evident onjuist of onbegrijpelijk. Daarnaast hebben Stop Wapenhandel en het NJCM hun veronderstelling dat zogenoemde Navy SEALs vanaf zee aan land komen om interne repressie te ondersteunen niet concreet gemaakt. De conclusie hiervan is dat niet kan worden aangenomen dat de minister in redelijkheid niet tot een positieve toets voor criteria 2a en 2c had kunnen komen.

criterium 6 sub b van het Gemeenschappelijk Standpunt

4.18. Criterium 6 sub b van het Gemeenschappelijk Standpunt bepaalt dat de lidstaten rekening houden met de mate waarin het land dat militaire goederen of technologie koopt, in het verleden zijn internationale verbintenissen, in het bijzonder wat betreft het niet-gebruiken van geweld, en het internationaal humanitair recht heeft nageleefd. Stop Wapenhandel en het NJCM stellen zich op het standpunt dat ook toetsing aan dit criterium tot afwijzing van de vergunningaanvragen had moeten leiden.

4.19. Buiten kijf staat dat toetsing aan dit criterium in het geval van Egypte steeds negatief is, omdat – zoals het memo van 2 juli 2020 vermeldt – Egypte het Verdrag Biologische Wapens niet geratificeerd heeft, geen partij is bij het Verdrag Chemische Wapens en het wapenembargo op Libië schendt. Uit de formulering van criterium 6 volgt echter dat een negatief oordeel op dit punt niet betekent dat een lidstaat verplicht is een vergunning te weigeren. Stop Wapenhandel en het NJCM hebben een gebruikersgids van het Gemeenschappelijk Standpunt overgelegd, die – anders dan uit de tekst van criterium 6 zelf valt af te leiden – wél op een dwingende wijze vermeldt dat lidstaten geen vergunning verlenen indien de toetsing van de staat van dienst van het kopende land aan criterium 6 geen positief resultaat oplevert. De Staat heeft zich op het standpunt gesteld dat deze gebruikersgids een hulpmiddel vormt voor de lidstaten bij de interpretatie van het Gemeenschappelijk Standpunt, maar geen juridisch bindend document is waaraan derden rechten kunnen

ontlenen. De voorzieningenrechter is van oordeel dat, hoewel het begrijpelijk dat Stop Wapenhandel en het NJCM in de Gebruikersgids een aanknopingspunt zien voor de onderbouwing van hun vorderingen, dit standpunt van de Staat formeel gezien juist is. Voor zover de Gebruikersgids in strijd is met de tekst van het Gemeenschappelijk Standpunt, moet worden uitgegaan van het Gemeenschappelijk Standpunt zelf. Dat laat onverlet dat het onwenselijk is dat de twee genoemde documenten niet consistent zijn en dat aanpassing in de rede ligt.

4.20. De minister heeft de negatieve toetsing bij criterium 6, in lijn met het advies in het memo, niet doorslaggevend geacht voor het eindoordeel, omdat de goederen in de aanvraag geen verband houden met de naleving van de verplichtingen van Egypte ten aanzien van het niet-gebruiken van geweld en het humanitair oorlogsrecht en omdat de Egyptische marine, voor zover de goederen daarvoor bestemd zijn, niet betrokken is geweest bij eventuele schendingen van deze normen. Dat oordeel is niet onmiskenbaar onjuist of onbegrijpelijk.

conclusie

4.21. De voorzieningenrechter is van oordeel dat uit al het voorgaande volgt dat de Staat alle beschikbare informatie monitort en betreft bij zijn besluitvorming over de vergunningaanvragen voor wapenexport. Dat de Staat steeds zorgvuldig toetst aan de hand van de actuele situatie volgt ook uit het feit dat wapenleveranties aan Egypte eerder meermaals een tijd lang zijn opgeschort of slechts onder strikte voorwaarden werden toegestaan. Daarbij komt dat is gesteld noch gebleken dat andere EU-landen momenteel afzien van vergelijkbare leveringen aan de Egyptische marine. Stop Wapenhandel en het NJCM zijn er dan ook niet in geslaagd voldoende aannemelijk te maken dat de minister bij de huidige stand van zaken niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot zijn beslissing om de lopende vergunningen voor uitvoer van militaire goederen naar Egypte te verlenen.

4.22. De vorderingen van Stop Wapenhandel en het NJCM zullen dus worden afgewezen. Pax cs zullen, als de in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

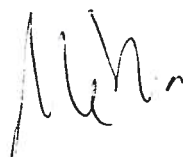
5. De beslissing

De voorzieningenrechter:

- 5.1. verklaart Pax niet-ontvankelijk in haar vorderingen;
- 5.2. wijst de vorderingen van Stop Wapenhandel en het NJCM af;
- 5.3. veroordeelt Pax cs om binnen veertien dagen nadat dit vonnis is uitgesproken de kosten van dit geding aan de Staat te betalen, tot dusverre aan de zijde van de Staat begroot op € 1.683.--, waarvan € 1.016.-- aan salaris advocaat en € 667.-- aan griffierecht;
- 5.4. bepaalt dat bij gebreke van tijdige betaling de wettelijke rente over de proceskosten is verschuldigd;
- 5.5. verklaart deze kostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. T.F. Hesselink en in het openbaar uitgesproken op 23 november 2021.

hvd

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M.H.' or similar, written in a cursive style.A handwritten signature in black ink, appearing to be 'T.F. Hesselink', written in a cursive style.