

Rechtbank Noord Holland
Sector Bestuursrecht
Postbus 1621
2003 BR HAARLEM
Tevens per fax

Haarlem, 6 juli 2016

BETREFT:

Ons dossier: 23078 JK
NJCM, PAX en Stop Wapenhandel/ Staat der Nederlanden
Uw kenmerk:

BEROEPSCHRIFT

Geachte heer, mevrouw,

Namens Stichting Vredesbeweging PAX Nederland (*verder: PAX*), het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (*verder: NJCM*) en de Stichting Campagne tegen Wapenhandel, ook bekend als Stop Wapenhandel (*verder: Campagne tegen Wapenhandel*) stel ik beroep in tegen de beslissing op bezwaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (*verder: het ministerie*) van 1 juni 2016 (**zie bijlage 1**). Ik verklaar bepaaldelijk gevolmachtigd te zijn door de drie organisaties om dit beroep te mogen instellen.¹

1. Introductie

Als de Nederlandse regering een vergunning afgeeft voor wapenexport, dient de regering rekening te houden met de mensenrechten en andere internationale verplichtingen.² Militair materieel mag bijvoorbeeld niet geleverd worden aan landen als dit vervolgens gebruikt zou kunnen worden voor mensenrechtenschendingen.³

¹ Gemachtigde is projectcoördinator van het Public Interest Litigation Project (*verder: PILP*) van het NJCM, dat ziet op het opzetten en voeren van strategische procedures over mensenrechten in Nederland. Gemachtigde is tevens advocaat bij de Fischer Groep in Haarlem. In die laatste hoedanigheid treedt gemachtigde hier op.

² Zoals EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB (*verder: Gemeenschappelijk Standpunt*) en de artikelen 6 en 7 van het Arms Trade Treaty (*verder: ATT*) van de Verenigde Naties.

³ Artikel 2 lid 2 Gemeenschappelijk Standpunt.

De regering heeft, via het ministerie, een vergunning gegeven aan een Nederlands bedrijf om (via Frankrijk) voor meer dan 34 miljoen aan militair materieel aan Egypte te leveren.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben aan de Tweede Kamer laten weten dat ze zich grote zorgen maken over de mensenrechtensituatie in Egypte. Toch kan deze export volgens het ministerie doorgang vinden, omdat het materieel aan de Egyptische marine geleverd wordt en het risico dat de marine bijdraagt aan de interne repressie gering zou zijn.

PAX en de Campagne tegen Wapenhandel vrezen dat het militair materieel verkeerd gebruikt gaat worden door Egypte. Nog los van de vraag in hoeverre de marine los staat van het regime in Egypte en de rest van het Egyptische leger, zijn er berichten dat ook de marine mensenrechten schendt: door het beschieten van boten met vluchtelingen⁴ en, vooral, door de deelname van de Egyptische marine aan de blokkade van en oorlog in Jemen.⁵

Het NJCM vraagt zich af, hoe de regering de mensenrechtelijke en internationaalrechtelijke (inclusief humanitair recht) toetsen heeft toegepast en hoe de uitkomst hiervan heeft kunnen zijn dat er voor een aanzienlijk bedrag aan militair materieel geleverd wordt aan een land, waarvan de regering zelf ook vindt dat er ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvinden.

PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM betwijfelen of de regering de feiten rond, onder andere, de belegering van Jemen wel (voldoende) heeft meegewogen in de beslissing. Ook menen PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM dat de beslissing om een vergunning voor wapenexport af te geven mogelijk in strijd is met mensenrechtelijke en andere internationaalrechtelijke verplichtingen van de Staat.

Het ministerie heeft met de beslissing op bezwaar geoordeeld dat PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM niet-ontvankelijk zijn. Dit op basis van de statuten en werkzaamheden van de drie organisaties. Die zouden, simpelweg, te ver afstaan van de verleende vergunning om nog een bestuursrechtelijk te respecteren belang te kunnen hebben.

4 Volkskrant Opinie, 'De Egyptische behandelingen van vluchtelingen is onaanvaardbaar', 25 september 2015. Zie: <http://www.volkskrant.nl/opinie/de-egyptische-behandeling-van-vluchtelingen-is-onaanvaardbaar~a4149048/>

5 The Guardian, 'Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster', 5 juni 2015: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster> en Worldcrunch, 'Egypt's unsettled military role in Yemen', 26 augustus 2015.: <http://www.worldcrunch.com/world-affairs/egypt-s-unsettled-military-role-in-yemen/c1s19505/>

PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM zijn het hier niet mee eens. Ze zijn wel degelijk ontvankelijk in een procedure tegen deze afgegeven wapenexportvergunning.

Daarnaast, de Tweede Kamer heeft slechts een beperkte rol rond het verlenen van vergunningen tot wapenexport. Als er inderdaad fouten zijn gemaakt bij het nemen van de beslissing, dan is het uiterst belangrijk om dit vanuit de samenleving nog echt aan de orde te kunnen stellen, middels het voeren van een procedure.

PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM zijn de meest voor de hand liggende partijen in Nederland om een dergelijke procedure te mogen en kunnen voeren. Het zou vanuit juridisch, democratisch en mensenrechtelijk oogpunt een groot probleem zijn als dit niet mogelijk zou zijn.

2. Procesverloop

Met de brief van 1 september 2015 van het ministerie, minister Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) en minister Koenders (Buitenlandse Zaken), werd de Tweede Kamer meegedeeld dat er een vergunning afgegeven was aan een Nederlands bedrijf voor de levering van militair materiaal, ter waarde van €34.050.000,00 aan Egypte (via Frankrijk).

Op 12 oktober 2015 werd namens PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM bezwaar gemaakt tegen deze beslissing.

Op 17 februari 2016 werden nadere gronden ingediend (over de statuten, de feitelijke werkzaamheden en de gevoerde juridische procedures van PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM).

Op 15 april 2016 is namens PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM aan het ministerie gevraagd om de stukken.

De hoorzitting vond plaats op 22 april 2016.

De pleitaantekeningen van het pleidooi dat namens PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM is gehouden, zijn hier als nadere gronden ingediend.

Op 1 juni 2016 werd het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Hiertegen richt zich dit beroepschrift.

2.1 Verzoek intrekking

Op 16 december 2015 is, eveneens namens PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM, aan het ministerie verzocht de vergunning in te trekken.

Het ministerie heeft, na een in gebreke stelling, met de beslissing van 1 juni 2016 dit verzoek afgewezen.

Het ministerie meent dat het verzoek tot intrekking betrokken moet worden bij deze beroepsprocedure. Die opvatting delen PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM niet. Er zal een afzonderlijk bezwaarschrift worden ingediend tegen de afwijzing van het verzoek om intrekking.

3. Formele gronden: ontbrekende stukken en ontvankelijkheid

Gronden 3.1. tot en met 3.4. zien op het ontbreken van de stukken en de ontvankelijkheid.

3.1. Het ontbreken van stukken

Ten onrechte heeft het ministerie het verzoek om inzage van de op deze zaak betrekking hebbende stukken geweigerd.

Het ministerie is op grond van artikel 7:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (*verder: Awb*) verplicht om de relevante stukken ter inzage te leggen. Dit heeft als doel om belanghebbenden in staat te stellen hun bezwaren te formuleren en te onderbouwen, wat van belang is voor de gelijkheid van partijen en noodzakelijk is met oog op de *equality of arms*, zoals onder andere vastgelegd in artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (*verder: EVRM*).⁶

Uit artikel 7:4 lid 6 Awb volgt dat het achterwege laten van inzage in stukken is toegelaten voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. In dat geval kunnen de gedeeltes die echt geheim moeten blijven, zoals de naam van de wapenfabrikant, ook zwart gemaakt worden.

⁶ Zie bovendien artikel 19 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en de bijbehorende General Comment 34, waaruit blijkt dat Staten juist actief informatie naar buiten moeten brengen die van publiek belang is: "To give effect to the right of access to information, States parties should proactively put in the public domain Government information of public interest." [para 19].

Het in zijn geheel niet overleggen van stukken, levert dan ook een schending op van een fundamenteel beginsel van het bestuurs(proces)recht.⁷

Het feit dat eerst over de ontvankelijkheid is beslist, doet daar niet aan af. Immers, de inhoud van de vergunning kan relevantie hebben voor de beoordeling van de ontvankelijkheid. Ten onrechte hebben Pax, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM thans die gelegenheid niet gehad en moeten zij maar raden wat er in de vergunning is opgenomen en hoe zich dat verhoudt tot de door hen behartigde belangen.

Ik verzoek u dan ook, via een tussenuitspraak, te bepalen dat inzage verleend dient te worden in de stukken, met de mogelijkheid om op basis daarvan nog nadere gronden in te dienen.

3.2. De ontvankelijkheid van PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM

Het ministerie heeft met de beslissing op bezwaar geoordeeld dat PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM niet-ontvankelijk zijn, omdat de doelstellingen en werkzaamheden, simpelweg, te ver afstaan van de verleende vergunning om nog een bestuursrechtelijk te respecteren belang te hebben.

Dit oordeel is onjuist, het ministerie heeft in haar oordeel over de ontvankelijkheid artikel 1:2 lid 3 Awb verkeerd toegepast. Hieronder volgt waarom het PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM ontvankelijk zijn op basis van de criteria uit artikel 1:2 lid 3 Awb.

PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM zijn ideële organisaties die algemene en collectieve belangen behartigen. Ingevolge artikel 1:2 lid 3 Awb kunnen de belangen die de rechtspersonen statutair behartigen hen tot belanghebbenden maken. De belangen die de partijen in het bijzonder behartigen zijn specifieke ideële belangen zoals bedoeld in artikel 1:2 lid 3 Awb.

Uit de memorie van toelichting bij dit wetsartikel volgt dat rechtspersonen niet louter als belanghebbende kunnen worden aangemerkt als zij opkomen voor hun eigen belangen, maar ook als zij opkomen voor bepaalde algemene of collectieve belangen die zij overeenkomstig hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.⁸

In de hoofdstukken hieronder zal ik nog ingaan op de afzonderlijke statutaire doelstellingen en de feitelijke werkzaamheden van PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM.

⁷ Zie: CrvB 4 april 2003, JB 2003, 182

⁸ PG Awb I, MvT, p. 149.

Hier wijs ik u er nog op dat het ministerie, in de overweging tot niet-ontvankelijkheidsverklaring, de statutaire doelstellingen en de feitelijke werkzaamheden teveel samentrekt. Op die manier geldt telkens dat het doel van de belangenorganisatie tevens het middel 'procederen' zou moeten inhouden of moeten hebben ingehouden (en in dit specifieke geval, procederen rond wapenexport).

De hoofdvraag voor het beantwoorden van de vraag of PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM ontvankelijk zijn, is de vraag of ze met hun statutaire doelen een belang nastreven waardoor ze als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.

Dat moet vervolgens blijken uit de feitelijke werkzaamheden. De vraag is dan of het statutair doel is af te leiden uit de feitelijke werkzaamheden. Procederen is een van de middelen die een belangenorganisatie kan toepassen om haar statutaire doelen te verwezenlijken. Het is geen doel op zich. Ook als een belangenorganisatie procederen niet als middel in de statuten heeft staan en nog nooit eerder geprocedeerd heeft, kan de organisaties, op basis van het statutair doel (dat in de praktijk ook nagestreefd is) ontvankelijk verklaard worden.

Hieronder zal per organisatie worden aangegeven waarom het oordeel van het ministerie over de niet-ontvankelijkheid onjuist en onvoldoende gemotiveerd is.

3.2.1. Stichting vredesbeweging PAX Nederland (PAX)

Het oordeel van het ministerie over de niet-ontvankelijkheid van PAX als belanghebbende is onjuist en onvoldoende gemotiveerd.

In de beslissing op bezwaar oordeelt het ministerie onterecht:

PAX en de onderliggende organisaties hebben statutair tot doel het bevorderen van vrede, te bereiken door studie, voorlichting, het opzetten van projecten en dergelijke. Van dergelijke algemene doelstellingen en middelen is het een te grote stap naar het aanvechten van een concrete wapenexportvergunning om nog te kunnen spreken van het voldoende rechtstreeks in haar belang getroffen zijn van de stichting door het verlenen van die vergunning.

PAX is derhalve geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb. (onderstreping toegevoegd).

Het ministerie veronderstelt dat een juridische procedure tegen de beslissing een wapenexportvergunning te verlenen te ver afstaat van de statutaire doelstellingen van PAX en niet voldoende past binnen haar feitelijke werkzaamheden. PAX kan derhalve niet als belanghebbende worden aangemerkt.

Hieronder zal ik laten zien dat dit onjuist is. De totstandkoming en de gevolgen van de besluitvorming en de beslissing tot het verlenen van de wapenexportvergunning voor Egypte staan juist in nauw verband met de statutaire doelstellingen van PAX. Daarnaast valt het voeren van een juridische procedure onder haar feitelijke werkzaamheden.

3.2.1.1 De statutaire doelstellingen van PAX

Op grond van artikel 2 van haar statuten heeft PAX ten doel:

Het uitvoeren van programma's, projecten en diensten ten behoeven van (...) 'IKV' en 'PaxChristi', alsmede het uitvoeren van programma's, projecten en diensten ten behoeve van derden, voor zover deze (...) passen binnen de doelstellingen van het IKV en Pax Christi.

Volgens artikel 3 tracht de stichting haar doel te bereiken door:

- a: het verkrijgen, houden en vervreemden van een of meer aandelen in rechtspersonen met een in aandelen verdeeld kapitaal naar Nederlands of buitenlands recht, en;
- b: het uitoefenen van de rechten die zijn verbonden aan deze aandelen, daaronder begrepen het uitoefenen van het spreekrecht en stemrecht in algemene vergaderingen, met het oog op het bespreekbaar maken van schending van mensenrechten en/of internationaal humanitair recht door voormelde rechtspersonen. (...)

Pax Christi heeft als statutaire doelstelling in artikel 2:

- lid 1: het bevorderen van de vrede in de ruimste zin van het woord. (...)
- lid 3: de vereniging beoogt haar doel te bereiken door onder meer bezinning, studie, voorlichting, vorming en actie, door actief invloed uit te oefenen op organisaties en instellingen in kerk en samenleving, op de publiciteitsmedia en publieke opinie, op kringen van opvoeding, onderwijs en vorming, op het parlement en de regering en op geëigende internationale organisaties.

Stichting IKV heeft als statutaire doelstellingen in artikel 2:

De Stichting heeft ten doel (...) het bevorderen van politieke oplossingen voor crisis- en oorlogssituaties. Hiertoe worden onder meer projecten opgezet (...) en worden de samenleving en (...) uitgenodigd tot participatie en stellingname.

PAX richt zich specifiek op het realiseren en bevorderen van het algemeen belang 'vrede'. Daartoe zet de organisatie verschillende middelen in, om in Nederland aandacht te vragen voor conflictsituaties in de wereld.

Het inzetten van wapens in een conflictsituatie kan een sterk negatieve uitwerking hebben op de vrede. Hetzelfde geldt voor het verlenen van een wapenexportvergunning voor Egypte, terwijl de interne situatie daar en de marine blokkade van Jemen behoorlijk conflictueus zijn.

De besluitvorming en beslissing tot het verlenen van de wapenexportvergunning staan dan ook in verband tot het belang dat PAX tracht te behartigen. PAX wordt voldoende rechtstreeks in dit belang getroffen.

3.2.1.2 De statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden van PAX

PAX is ook belanghebbende, omdat het voeren van een juridische procedure tegen een vergunning tot wapenexport onder haar feitelijke werkzaamheden valt.

In de memorie van toelichting bij de Awb schrijft de wetgever dat privaatrechtelijke c.q. ideële organisaties die zich voor het statutaire doel 'daadwerkelijk inzetten' en 'daarvoor ook actief zijn', in principe als belanghebbende moeten worden aangemerkt.⁹

Dit geldt des te meer wanneer de statutaire doelstellingen en de feitelijke werkzaamheden van PAX in onderlinge samenhang worden gezien en beoordeeld. Dit moet blijkens de jurisprudentie zoveel mogelijk gebeuren.¹⁰

Hieruit blijkt ook dat organisaties, die juridisch ageren tegen besluiten die hun te behartigen belangen raken, geregeld worden aangemerkt als belanghebbende.

Belangrijk in onderhavig geval is dat het niet uit maakt, dat het merendeel van de inspanningen van PAX niet bestaat uit het voeren van juridische procedures.

Uit de statuten en feitelijke werkzaamheden van PAX blijkt dat het een organisatie is die zich door middel van verschillende activiteiten en middelen actief inzet voor het bevorderen van vrede. Om dit te bereiken communiceert ze vaak met de overheid over beleid en adviseert ze (gevraagd en ongevraagd) in besluitvormingsprocessen.

Ook het voeren van juridische procedures is een daartoe geëigend middel, hoewel het initiëren van juridische procedures voor PAX niet de hoofdzakelijke activiteit is.

Blijkens de jurisprudentie kan het voeren van juridische procedures worden geschaard onder feitelijke werkzaamheden als blijkt dat een ideële organisatie ook actief andere middelen inzet om haar doelstelling te bereiken.¹¹

9 Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 34-35, PG Awb I, p. 149.

10 Zie o.a. ABRvS 22-10-2008, LJN: BG1144; ABRvS 10-12-2008, LJN: BG6427; ABRvS 24-12-2008, LJN: BG8257; ABRvS 31-12-2008, LJN: BG8646, BR 2009, 28 m.nt. Woldendorp; JM 2009, 17 m.nt. Zijlmans; ABRvS 31-12-2008, LJN: BG8647; ABRvS 21-01-2009, LJN: BH0437; ABRvS 04-02-2009, LJN: BH1843, M&R 2009, 25 m.nt. De Graaf en Bröring; ABRvS 25-02-2009, LJN: BH4000, BR 2009, 85 m.nt. Woldendorp; JB 2009, 95; JM 2009, 48 m.nt. Zijlmans; ABRvS 30-12-2009, LJN: BK7968; ABRvS 13-04-2011, LJN: BQ1080; ABRvS 04-05-2011, LJN: BQ3436 en ABRvS 28-09-2011, LJN: BT2805.

PAX houdt zich al jarenlang zeer actief bezig met discussies rond wapenhandel en wapenexport.¹² In het speciale dossier hierover op hun site schrijft PAX:

Wapenhandel kan bestaande conflicten aanjagen en leiden tot serieuze mensenrechtenschendingen door repressieve regimes en gewapende groepen. Vredesorganisatie PAX zet zich daarom in voor striktere en effectievere Nederlandse en internationale wapenexport controles. Sinds 2003 is PAX actief lid van de Control Arms campagne en pleiten we voor een robuust Wapenhandelsverdrag (ATT). (onderstreping toegevoegd).

Situatie en urgentie

Nederland staat in de top 10 van wapenleveranciers, vooral door de verkoop van marineschepen en gerelateerde goederen, als ook overtollig defensiematerieel. Hoewel er nationale en internationale (op EU en VN niveau) exportcontrolesystemen zijn, worden die soms ruim geïnterpreteerd. Zorgen ten aanzien van conflicten en mensenrechten kunnen botsen met economische belangen en buitenlandbeleid.

Bij activiteiten en resultaten staat bij dit dossier onder andere te lezen:

Nederlandse wapenexport

PAX monitort de Nederlandse wapenexport kritisch. Door publiekscampagnes en politieke lobby werken wij aan een striktere implementatie van het exportbeleid, bijvoorbeeld ook voor nieuwe technologieën.

Ook heeft PAX zich al vaker helder en specifiek uitgesproken over wapenexport naar Egypte en de mensenrechtensituatie in Egypte:¹³ Zo heeft PAX op haar website het volgende gesteld:

PAX maakt zich grote zorgen over de massale wapenstromen – ook uit Europa - naar landen als Saoedi-Arabië, Egypte en Irak. Tijdens een internationale bijeenkomst over het VN Wapenhandelsverdrag (ATT), deze week in Mexico, pleit PAX voor scherper toezicht op naleving van de regels van het verdrag.

Het voeren van een juridische procedure tegen de beslissing tot de verlening van de wapenexportvergunning voor Egypte kan worden geschaard onder feitelijke werkzaamheden van PAX, nu blijkt dat PAX ook actief andere middelen inzet om haar doelstelling te bereiken, zoals te zien aan het dossier, haar monitoring activiteiten en uitspraken over de situatie in Egypte.

3.2.1.3 PAX eerder ook ontvankelijk

Bovendien is, zoals betoogd in de bezwaarprocedure, PAX (cq. de rechtsvoorgangers van PAX) in eerdere juridische procedures ten aanzien van

11ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736

12 PAX website. Zie: <http://www.paxvoorvrede.nl/wat-wij-doen/programmas/wapenhandel>

13 PAX website. Zie: <http://www.paxvoorvrede.nl/actueel/nieuwsberichten/pax-bezorgd-over-massale-wapenhandel-met-midden-oosten>

wapenexportvergunningen ontvankelijk verklaard en derhalve als belanghebbende aangemerkt.¹⁴

Het ministerie gaat ten onrechte voorbij aan het feit dat het PAX een gerespecteerde belangenorganisatie is die opkomt voor vrede, zich al jarenlang actief bezig houdt met wapenhandel en wapenexport en zich al vaker over de situatie in Egypte in de context van wapenhandel heeft uitgesproken.

Op basis van alle voornoemde criteria en de jurisprudentie kwalificeert PAX dan ook als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb.

3.2.2. Campagne tegen Wapenhandel

In de beslissing op bezwaar oordeelt het ministerie onterecht dat:

De statutaire doelstelling van de Stichting zeer ruim is en betreft, waar deze concreet wordt, met name het doen van onderzoek en het bevorderen van discussie door middel van publicaties, persberichten e.d., dus de algemene beïnvloeding van beleid. Het juridisch aanvechten van concrete exportvergunningen staat hiermee in een te ver verwijderd verband. De statutaire belangen worden hierdoor niet voldoende direct geraakt. De Stichting is derhalve geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb. De procespositie namens de Staat in 2002 maakt dit niet anders. (...) (onderstreping toegevoegd)

De opvatting van het ministerie, dat het juridisch aanvechten van concrete exportvergunningen in een te ver verwijderd verband staat van de statutaire doelstellingen, is onjuist.

Zowel uit de statuten als uit de feitelijke werkzaamheden blijkt dat de Campagne tegen Wapenhandel het algemeen belang in het bijzonder behartigt.

De Stichting kan wel degelijk worden aangemerkt als algemeen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb.

3.2.2.1 De statutaire doelstellingen van de Campagne tegen Wapenhandel

De Campagne tegen Wapenhandel heeft ten doel, op grond van artikel 2 lid 1:

[H]et bevorderen van onderzoek en discussie omtrent bewapening in de ruimste zin des woords en van kritische bewustwordingsprocessen omtrent oorzaken van conflict en geweld en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.

14 Rb 29 mei 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE3271 (r.o. 4.3.)

De Campagne tegen Wapenhandel tracht haar doel, op grond van artikel 2 lid 2 onder meer te verwezenlijken door:

[H]et geven van voorlichting en het voeren van actie gericht op bewustwording ten aanzien van bewapening;

a: het stimuleren van kritisch beleid van instanties en groeperingen ten aanzien van bewapening, wapenhandel, conflict en geweld;

b: het initiëren dan wel zelf uitvoeren van onderzoek.

De besluitvorming en beslissing tot het verlenen van de wapenexportvergunning voor Egypte staan dan ook in rechtstreeks verband tot het belang dat de Campagne tegen Wapenhandel tracht te behartigen, rond bewapening en kritische bewustwordingsprocessen omtrent oorzaken van conflict en geweld.

De vergunning betreft namelijk de bewapening van de Egyptische marine, wat mogelijk kan leiden tot conflict en geweld. Het voeren van een juridische procedure tegen de beslissing is bovendien een vorm van het stimuleren van kritische bewustwordingsprocessen.

De Campagne tegen Wapenhandel wordt door de beslissing dan ook voldoende rechtstreeks in haar belangen getroffen.

3.2.2.2 De feitelijke werkzaamheden van de Campagne tegen Wapenhandel

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat er vanuit kan worden gegaan dat er voldoende feitelijke werkzaamheden zijn als een organisatie in de praktijk actief is en zich daadwerkelijk inspant om de statutaire doelstelling te realiseren.

Uit de jurisprudentie blijkt bovendien dat de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden zoveel mogelijk in onderlinge samenhang moeten worden gezien.¹⁵

De Campagne tegen Wapenhandel is een organisatie die voortdurend actief bijdraagt aan de discussie rondom bewapening, wapenhandel, conflict en geweld.¹⁶

Voor de Campagne tegen Wapenhandel is het entameren van juridische procedures een ultimum remedium. Het merendeel van de inspanningen van de Campagne

15 Zie o.a. ABRvS 22-10-2008, LJN: BG1144; ABRvS 10-12-2008, LJN: BG6427; ABRvS 24-12-2008, LJN: BG8257; ABRvS 31-12-2008, LJN: BG8646, BR 2009, 28 m.nt. Woldendorp; JM 2009, 17 m.nt. Zijlmans; ABRvS 31-12-2008, LJN: BG8647; ABRvS 21-01-2009, LJN: BH0437; ABRvS 04-02-2009, LJN: BH1843, M&R 2009, 25 m.nt. De Graaf en Bröring; ABRvS 25-02-2009, LJN: BH4000, BR 2009, 85 m.nt. Woldendorp; JB 2009, 95; JM 2009, 48 m.nt. Zijlmans; ABRvS 30-12-2009, LJN: BK7968; ABRvS 13-04-2011, LJN: BQ1080; ABRvS 04-05-2011, LJN: BQ3436 en ABRvS 28-09-2011, LJN: BT2805.

16 Campagne tegen Wapenhandel website. Zie: <http://www.stopwapenhandel.org/>

tegen Wapenhandel bestaat uit het actief inzetten van beleidsmatige middelen om haar doelstelling te bereiken.

Ook in het geval van de wapenexportvergunning naar Egypte heeft de Campagne tegen Wapenhandel via overlegfora en overlegstructuren geprobeerd het ministerie te overreden en zo invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Het voeren van een juridische procedure tegen de beslissing tot de verlening van de wapenexportvergunning voor Egypte kan ook worden geschaard onder feitelijke werkzaamheden van de Campagne tegen Wapenhandel, nu blijkt dat zij ook actief andere middelen inzet om haar doelstelling te bereiken.¹⁷

Mede gelet hierop kan worden aangenomen dat het voeren van juridische procedures onder de feitelijke werkzaamheden van de Campagne tegen Wapenhandel valt.

3.2.2.3 Campagne tegen Wapenhandel eerder ook ontvankelijk

Bovendien, naast het inzetten van beleidsmatige middelen, trachtte de Campagne tegen Wapenhandel al eerder haar doelstellingen te bereiken door middel van juridische procedures. Zij heeft die procedures met succes gevoerd en is dus als belanghebbende aangemerkt.¹⁸

Op basis van alle voornoemde criteria en de jurisprudentie kwalificeert de Campagne tegen Wapenhandel dan ook als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb.

3.2.3 Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het oordeel van het ministerie over de niet-ontvankelijkheid van het NJCM als belanghebbende is onjuist en onvoldoende gemotiveerd.

In de beslissing op bezwaar oordeelt het ministerie onterecht:

Het NJCM heeft een zeer ruim geformuleerde doelstelling op het gebied van het mensenrechten en volgt blijkens de in de statuten genoemde middelen kritisch het Nederlandse buitenlands beleid. Zij doet dit echter met name door middel van onderzoek en overleg en het verlenen van juridische bijstand bij concrete

¹⁷ ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736

¹⁸ Als voorbeeld een artikel uit HPdeTijd naar aanleiding van een succesvolle WOB procedure van de Stichting: <http://www.hpdetijd.nl/2012-07-16/hillen-mocht-helemaal-geen-tanks-verkopen-aan-indonesie/>. Ook kan er gewezen worden civiele zaak uit 2002, rond de wapenexport naar Israël.

mensenrechtenschendingen. Het in rechte opkomen tegen verlening van een individuele wapenexportvergunning voor levering aan Frankrijk met eindbestemming Egypte, vanuit de aanname dat de Egyptische marine vervolgens mede met de geleverde apparatuur mensenrechten zou kunnen schenden, staat daarmee op een te ver verwijderd verband. Dat het NJCM in enkele civiele procedures inzake mensenrechten ontvankelijk verklaard is, maakt dit niet anders.

Het NJCM is derhalve geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid van de Awb. (onderstreping toegevoegd).

Het ministerie stelt dus dat het NJCM geen belanghebbende is, omdat de statutaire doelstellingen van het NJCM zeer ruim geformuleerd zijn en daarom in een te ver verwijderd verband staan van de beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning.

Vervolgens stelt het ministerie dat het NJCM geen belanghebbende is, omdat de feitelijke werkzaamheden van het NJCM in een te ver verwijderd verband staan van de beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning. Het NJCM zou volgens het ministerie voornamelijk het Nederlands buitenlands beleid beïnvloeden door onderzoek, overleg en het verlenen van juridische ondersteuning bij concrete mensenrechtenschendingen.

Hieronder zal worden uiteengezet dat de statutaire doelstellingen van het NJCM niet zodanig ruim zijn geformuleerd, dat zij in een te ver verwijderd verband staan van de beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning. Er is juist sprake van een nauw verband, waardoor het NJCM als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb moet worden aangemerkt.

Vervolgens zullen de feitelijke werkzaamheden van het NJCM besproken worden. Hierbij geldt dat het onvoldoende toepassen van de mensenrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen in de beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning juist een concrete mensenrechtenschending is en precies bij de feitelijke werkzaamheden van het NJCM past.

Bovendien, is het NJCM ook eerder ontvankelijk verklaard terwijl zij opkwam voor de algemene vraag of bepaalde mensenrechten werden geschonden door de nieuwe Wet bewaarplicht telecommunicatie. Dit maakt het irrelevant of er bij de beslissing van het ministerie sprake is van een concrete mensenrechtenschending. Het NJCM moet dan ook als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb worden aangemerkt.

3.2.3.1 De statutaire doelstellingen van het NJCM

De bescherming van mensenrechten is van algemeen belang, maar dat betekent niet dat de statutaire doelstellingen van het NJCM, zoals het ministerie verondersteld, zeer ruim zijn geformuleerd.

De statutaire doelstellingen van het NJCM zien in het bijzonder op handhaving van de verplichting van de overheid om de fundamentele rechten en vrijheden te erkennen en in haar handelen en nalaten te eerbiedigen. In artikel 3 lid 1 van de statuten van het NJCM worden de volgende doelstellingen geformuleerd:

Het ontwikkelen, versterken en beschermen van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens op nationaal en internationaal niveau en in het bijzonder, onverminderd genoemde doelstellingen, het bevorderen en handhaven van de volgende beginselen:

a. de verplichting van de overheid de fundamentele rechten en vrijheden te erkennen en in haar handelen en nalaten te eerbiedigen; (onderstreping toegevoegd).

Hieraan ontleent het NJCM een belang om tegen de verlening van de wapenexportvergunning op te komen in deze bestuursrechtelijke procedure.

Het NJCM begon deze procedure ter ontwikkeling, versterking en bescherming van de mensenrechten op nationaal en internationaal niveau, in het bijzonder om te bevorderen en te handhaven dat het ministerie deze fundamentele rechten en vrijheden erkent in de besluitvorming en de beslissing tot het verlenen van een wapenexportvergunning.

Het NJCM wil het ministerie verplichten de mensenrechtelijke toets op juiste wijze toe te passen, voordat zij tot het verlenen van een wapenexportvergunning overgaat. Het is van algemeen belang dat een besluit van deze aard, een wapenexportvergunning naar een land waar mensenrechten geschonden worden, zorgvuldig en met inachtneming van de internationaal en mensenrechtelijke normen wordt genomen.

Het doel van deze procedure, het laten toetsen van het besluit in een mensenrechtelijke kader, valt juist precies samen met belang dat het NJCM statutair behartigt.

Het is dan ook onjuist dat de doelstelling van het NJCM op het gebied van mensenrechten zeer ruim geformuleerd is.

3.2.3.2 Nauwe verbondenheid van de statutaire doelstellingen van het NJCM met de totstandkoming en gevolgen van de vergunning

In tegenstelling tot wat het ministerie beweert, staat het belang dat het NJCM behartigt in nauw verband tot de totstandkoming en gevolgen van het bestreden besluit.

De wapenexportvergunning zal zowel binnen als buiten de Nederlandse landsgrenzen effect hebben op mensenrechten. De mensenrechtensituatie in Egypte en in Jemen is zeer ernstig en kan verslechteren door het verlenen van een wapenexportvergunning voor militair materieel en technologie aan de Egyptische marine.

Zeker als het ministerie de feitelijke gevolgen van haar besluitvorming niet volledig kan overzien en er reden bestaat te vermoeden dat als gevolg van haar besluitvorming mensenrechten worden geschonden, kan het ministerie niet zonder zorgvuldige mensenrechtentoets tot een rechtmatig besluit komen.

Het niet, of niet volledig toepassen van de mensenrechtentoets bij het verlenen van een wapenexportvergunning vormt zo een formele schending van mensenrechten.

Met deze procedure wil het NJCM de overheid houden aan de verplichtingen die zij heeft om de fundamentele rechten en vrijheden te erkennen en in haar handelen en nalaten te eerbiedigen.

Het NJCM behartigt door het opkomen tegen deze vergunning het algemene belang dat het ministerie besluiten neemt die niet in strijd zijn met de mensenrechtelijke normen, waaraan de Nederlandse Staat zichzelf heeft gecommitteerd. Dit maakt dat de belangen die het NJCM behartigt in nauw verband staan met het genomen besluit.

Het argument van het ministerie dat het belang van het NJCM te ver verwijderd is van de gevolgen van deze wapenexportvergunning, omdat de mensenrechten schendingen in Egypte plaatsvinden, is daarom onjuist. Het gaat om een mensenrechtentoets die in Nederland, door het ministerie moet worden toegepast.

3.2.3.3 De feitelijke werkzaamheden van het NJCM

Anders dan het ministerie stelt, staan de feitelijke werkzaamheden van het NJCM niet in een te ver verwijderd verband van de beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning.

Het NJCM is een privaatrechtelijke c.q. ideële organisatie die zich voor het statutaire doel 'daadwerkelijk inzet' en 'daarvoor ook actief is', en moet in principe als belanghebbende worden aangemerkt.¹⁹

Het NJCM neemt actief deel aan het maatschappelijk en juridisch verkeer om haar doelstellingen te realiseren en kracht bij te zetten. Het NJCM adviseert de overheid, organiseert debatten en voert juridische procedures waarmee zij de eerbiediging van mensenrechtelijke normen door de overheid wil bevorderen en handhaven.²⁰ Dit doet het NJCM al meer dan veertig jaar.

¹⁹ Zie Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 34-35, PG Awb I, p. 149, r.k. De wetgever heeft doelbewust geen wijziging hierin willen aanbrengen, zie PG Awb I, p. 153.

²⁰ NJCM website. Zie: www.NJCM.nl

Het NJCM zou volgens het ministerie voornamelijk het Nederlands buitenlands beleid beïnvloeden door onderzoek, overleg en het verlenen van juridische ondersteuning bij concrete mensenrechtenschendingen. Deze feitelijke werkzaamheden zouden te ver afstaan van de procedure tegen het verlenen van een wapenexportvergunning.

Het is onjuist dat het NJCM alleen juridische ondersteuning zou bieden bij concrete mensenrechtenschendingen. Strategisch procederen valt ook onder haar feitelijke werkzaamheden.

Het ministerie gaat ook voorbij aan het feit, dat er in casu juist sprake is van een concrete mensenrechtenschending, namelijk een formele schending, omdat de internationaalrechtelijke en mensenrechtelijke toets niet (voldoende) door het ministerie is toegepast tijdens de besluitvorming en beslissing tot het verlenen van de vergunning.

Opkomen tegen concrete mensenrechtenschendingen, is precies wat volgens het ministerie onder de feitelijke werkzaamheden van het NJCM valt. Ook volgens het NJCM valt deze procedure binnen de reikwijdte van haar feitelijke werkzaamheden.

Bovendien, zelfs als er geen sprake zou zijn van een concrete mensenrechtenschending, maar een algemene vraagstuk over de mogelijke schending van mensenrechten, dan zou dit nog steeds binnen de feitelijke werkzaamheden van het NJCM vallen. Strategisch procederen valt namelijk onder de feitelijke werkzaamheden van het NJCM.

3.2.3.4 NJCM tot nu toe altijd ontvankelijk

Daarnaast, het NJCM is in andere procedures steeds wel ontvankelijk verklaard en aangemerkt als algemeen belanghebbende, zoals ook bedoeld in artikel 1:2 Awb.

In onder andere de zogenaamde *Bewaarplicht-zaak* en *SGP-zaak* kwam het NJCM met succes op voor algemene belangen waarin mensenrechten ter discussie stonden.²¹ Het ministerie gaat in deze procedure te makkelijk voorbij aan het feit dat het NJCM een gerespecteerde belangenorganisatie is die opkomt voor mensenrechten.

Op basis van alle voornoemde criteria en de jurisprudentie kwalificeert het NJCM dan ook als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb.

²¹ Zie rechtszaken Rb 11 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2498, Rb 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547

Het is daarnaast ook vanuit het oogpunt van de rechtseenheid onjuist als het NJCM in de ene (civiele) procedure over de toepassing van mensenrechten door de overheid wel en in de andere (bestuursrechtelijke) procedure niet ontvankelijk verklaard zou worden.

3.3. Ontvankelijkheid in civiele procedures en wapenexport Israël

In de jurisprudentie worden gerespecteerde ideële organisaties als PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM bij besluiten die functioneel gezien hun statutaire belangen raken in de regel ontvankelijk verklaard bij de rechter.²²

Urgenda is in de klimaatzaak tegen de Staat aangemerkt als belanghebbende, ondanks het behartigen van een ruim, bovennationaal belang als het klimaat.²³

In de memorie van toelichting bij de Awb zegt de wetgever bovendien met zoveel woorden dat privaatrechtelijke c.q. ideële organisaties die zich voor het statutaire doel 'daadwerkelijk inzetten' en 'daarvoor ook actief zijn', in principe als belanghebbende moeten worden aangemerkt.²⁴ Met de afschaffing van de actio popularis heeft de wetgever juist beoogd de ontvankelijkheid van algemeen belanghebbende te verzekeren en stimuleren.²⁵

In een soortgelijke zaak als die nu voorligt zijn PAX en de Campagne tegen Wapenhandel niet niet-ontvankelijk verklaard omdat hun statutaire doelstellingen te ver af zouden staan van een besluit tot wapenexport. In tegendeel, ze hebben ongelijk gekregen omdat ze bestuursrechtelijk als belanghebbende konden worden aangemerkt.

Ik wijs op wat hierover in de pleitaantekeningen is aangevoerd:

Twee van de drie organisaties ((de rechtsvoorganger van) PAX en de Campagne tegen Wapenhandel) hebben eerder een procedure gevoerd tegen het afgeven van een wapenexportvergunning. Dat was een civiele procedure.²⁶ Daarin is door de Staat betoogd dat de Staat:

22 Zie bijv. ABRvS 2 mei 2012 (gasopslag Bergermeer; o.a. Milieudefensie en Natuurmonumenten), *Gst.* 2012, 79 m. nt. P.M.J. de Haan; ABRvS 24 augustus 2011 (kolencentrale in de Eemshaven; o.a. Greenpeace), *BR* 2011, 174 m. nt. H.E. Woldendorp, *M&R* 2011, 192 m. nt. Verschuuren; ABRvS 4 mei 2011 (electriciteitscentrale op de Maasvlakte, Rotterdam; o.a. Greenpeace en Stichting Natuur en Milieu), *BR* 2011, 161 m. nt. H.E. Woldendorp, *M&R* 2011, 147 (m. nt. Verschuuren)

23 Rb. Den Haag 26 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

24 Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 34-35, PG Awb I, p. 149.

25 Kamerstukken II 2003/2004, 29421, nr. 3, p. 4.

26 RB, 29 mei 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE3271,

[V]an oordeel is dat elk van de eisers terzake van de zijns inziens aanwezige besluiten belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb (r.o. 4.3).

De civiele rechter is hierin meegegaan, voor procedures rondom wapenexportvergunningen zou de bestuursrechtelijke weg openstaan. Om die reden, en enkel om die reden, zijn PAX en de Campagne tegen Wapenhandel destijds verklaard bij de civiele rechter.

In de zaak rond wapenexporten naar Israël rond de Gaza oorlog, tweede Intifada, betrof het, net als in het onderhavige geval, de wapenexport in relatie tot mensenrechten.²⁷

In deze zaak is door de rechter en door de Staat dus gewezen op de bestuursrechtelijke rechtsgang als de gangbare route. Nu door de organisaties voor die route is gekozen, is het onbegrijpelijk dat de Staat nu meent dat ze niet-ontvankelijk zouden zijn in een dergelijke procedure.

Daarnaast, nu de civiel rechter in ieder geval de (rechtsvoorgangers van) PAX en de Campagne tegen Wapenhandel voor procedures over wapenexportvergunningen heeft doorverwezen naar de bestuursrechter, moeten zij ontvankelijk verklaard worden. Ik wijs op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 januari 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:261). De Staat is gebonden aan het oordeel van de civiele rechter: 'dat de in dit geval aangewezen weg die van een bezwaar- en beroepsprocedure was.'

3.4. Als niet-ontvankelijk, wie kan dan opkomen tegen zulke beslissingen?

Als al gesteld zou kunnen worden dat er sprake zou zijn van te ruime statutaire doelstellingen, dan leidt dit nog niet direct tot niet-ontvankelijkheid. De Afdeling heeft in verschillende zaken bepaald dat ook bij een te ruime statutaire doelstelling desondanks de ideële organisatie als belanghebbende moest worden aangemerkt en over moest worden gegaan tot behandeling van de zaak.²⁸

Verder, in de rechtswetenschap worden ideële organisaties, die feitelijk en juridisch opkomen voor algemene belangen, van cruciaal belang geacht voor een

27 RB, 29 mei 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE3271

28 Zie o.a. ABRvS 22 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5242; ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC8469, JM 2008, 63 m. nt. Zijlmans; ABRvS 4 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9044; ABRvS 9 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1472; ABRvS 2 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3576 en ABRvS 20 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5365.

behoorlijke uitvoering en handhaving van een overheidsbeleid ten aanzien van onder meer algemene belangen als mensenrechten.²⁹

Ook heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (*verder: EHRM*) zodanige *public watchdog function* van maatschappelijk organisaties erkend:

The resolution had been intended to draw the relevant authorities' attention to a sensitive matter of public interest, namely malpractice in an important sector managed by local government. As a non-governmental organisation specialising in this field, the applicant association had thus fulfilled the role of "watchdog" conferred on it by the Environmental Protection Act. Like the role of the press, such participation by a voluntary association was essential in a democratic society.³⁰

Het juridisch opkomen voor algemene belangen is volgens het EHRM essentieel in een democratische samenleving.

Ook kan aansluiting worden gevonden bij het Unierecht. Artikel 6 Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat het Unierecht door lidstaten zoveel mogelijk gerespecteerd moet worden. Evenals het Gemeenschappelijk Standpunt maken volgens uitspraken van het Europees Hof van Justitie het EVRM, het Europees Sociaal Handvest en internationale verdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (*verder: IVBPR*) onderdeel uit van het Unierecht.³¹

In het licht hiervan moeten lidstaten effectieve rechtsbescherming bieden aan justitiabelen door ze procesbevoegdheid toe te kennen en ze derhalve de mogelijkheid te geven doeltreffend verdragsrechtelijke bepalingen in rechte af te dwingen.³²

Uit de zaken Trianel³³, Djurgården³⁴, Commissie tegen Ierland³⁵ blijkt bovendien dat het nationale recht daarbij geen te zware eisen mag stellen aan ideële organisaties die in rechte willen opkomen voor belangen die het Unierecht poogt te waarborgen.

Zoals in 3.3. al is aangegeven: in de civiele procedure in 2002 is geoordeeld dat (de juridische voorlopers van) PAX en de Campagne tegen Wapenhandel (en andere belangenorganisaties) niet civiel tegen een wapenexportvergunning konden opkomen: hiervoor moest men bij de bestuursrechter zijn. De Staat had in die zaak ook betoogd dat de belangenorganisaties belanghebbenden ex. Artikel 1:2 Awb zouden zijn.

29 W. Konijnenbelt, 'Gemangelde milieuorganisaties?', NJB 2009, p. 495-496.

30 EHRM, Judgment of 27 May 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*.

31 Zaak 374/87, Orkem, 1989, Zaak C-249/96, Grant, 1998 en Zaak C-341/05, Laval, Jur. 2007

32 Zaak C-13/01, Safalero, 2003; Zaak C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, Jur. 2005.

33 Zaak C-115/09, Trianel, 2011.

34 Zaak C-263/08, Djurgården, 2009.

35 Zaak C-427/07, Commissie Tegen Ierland, 2009.

Nu betoogt het ministerie dat PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM echter geen bestuursrechtelijke belanghebbenden zijn. Het ministerie stelt te zware eisen aan de organisaties om in rechten te willen opkomen voor belangen die ook het Unierecht poogt te waarborgen. Bovendien is in casu sprake van strijd met het vertrouwensbeginsel. Door eerder standpunt van de overheid mochten de organisaties erop vertrouwen bestuursrechtelijk als belanghebbende te worden aangemerkt, dan wel heeft het ministerie onvoldoende gemotiveerd waarom nu anders wordt geoordeeld.

Als dit betoog gevolgd zou worden, zou vast komen te staan dat belangenorganisaties, waaronder de grootste juridische mensenrechtenorganisatie in Nederland en de grootste vredesorganisatie van Nederland, niet in rechte op kunnen komen tegen verleende wapenvergunningen. Een verleende wapenexportvergunning waarbij de mensenrechtelijke toets niet of niet goed is gevolgd door de regering, kan grote consequenties hebben voor Nederland (en andere landen). Het zou vanuit democratisch, juridisch en mensenrechtelijk oogpunt zeer problematisch zijn als hiertegen in het geheel niet opgekomen zou kunnen worden.

Ten overvloede nog, in het Paspoortarrest (2015)³⁶ heeft de Hoge Raad aanvullende eisen geïntroduceerd voor een belangenorganisatie om aangemerkt te kunnen worden als belanghebbende.³⁷ Daar ging het echter om een procedure waarbij ook individuele burgers konden opkomen voor het principiële belang. Dat kan bij de wapenexportvergunning zeker niet. Het Paspoortarrest kan dan ook niet gebruikt worden in deze zaak om PAX, de Campagne tegen Wapenhandel en het NJCM niet-ontvankelijk te verklaren. Het is dan ook terecht dat het ministerie hier geen beroep op heeft gedaan.

36 HR, 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296.

37 Tom Barkhuysen, 'Hoge Raad acht rechtstoegang van belangenorganisaties ondergeschikt aan de rechtseenheid', 4 augustus 2015.

Zie: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/paspoortarrest-hoge-raad-acht-de-rechtstoegang-van-belangenorganisaties-ondergeschikt-aan-de-rechtseenheid/>

4. Gronden: inhoudelijke bezwaren

Gronden 4.1 tot en met 4.2. zien op de inhoudelijke bezwaren: de internationaalrechtelijke en mensenrechtelijke toets die plaats had moeten vinden en die niet (volledig) plaatsgevonden heeft en de gevolgen bij het wel en niet toetsen van de vergunning aan de internationale rechten en mensenrechten.

4.1. De primaire beslissing is onzorgvuldig en ongemotiveerd

De beslissing tot het verlenen van de wapenexportvergunning voor levering van militair materiaal aan Egypte is onzorgvuldig en ongemotiveerd. Het is onbegrijpelijk dat het ministerie de vergunning heeft verleend. Niet in te zien is hoe deze vergunning de mensenrechtelijke en internationaalrechtelijke toetsen kan hebben doorstaan.

Voor het toetsen of een wapenexportvergunning verleend kan worden zijn de mensenrechtelijke situatie in het land van eindbestemming en mogelijke schendingen van het internationaal humanitair recht essentieel.

Ik bespreek eerst hoe deze toets eruit zou moeten zien. Vervolgens bespreek ik de feiten en standaarden die niet of niet voldoende meegenomen zijn in de besluitvorming.

4.1.1 Arms Trade Treaty

Op de beslissing tot het verlenen van een wapenexportvergunning zijn artikel 6 en 7 van het Arms Trade Treaty (*Verder: ATT*) van toepassing.

Volgens artikel 6 lid 3 ATT geldt er in een absoluut verbod voor de lidstaten om de uitvoer van wapens toe te staan, wanneer de Staat:

[H]as knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Conventions of 1949, attacks directed against civilian objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party.

Het is dus de vraag of het ministerie tijdens de besluitvorming en op het moment van de beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning overwogen heeft of het militair materieel gebruikt zou worden voor oorlogsmisdaden.

Voor de wijze van toetsen aan dit vereiste uit het ATT kan worden gekeken naar de *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and*

Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia v. Serbia) van de ICJ.³⁸ Volgens het ICJ:

[A] State may be found to have violated its obligation to prevent even though it had no certainty, at the time when it should have acted, but failed to do so, that genocide was about to be committed or was under way; for it to incur responsibility on this basis it is enough that the State was aware, or should normally have been aware, of the serious danger that acts of genocide would be committed.³⁹ (onderstreping toegevoegd).

Nederland zou dan ook in strijd met artikel 6 lid 3 ATT handelen als het ministerie zich bewust was, of zich bewust had moeten zijn van het feit dat het aan de Egyptische marine geleverde militair materieel gebruikt zou kunnen worden voor oorlogsmisdaden.

Voorafgaand aan de beslissing tot het verlenen van de vergunning voor wapenexport voor de Egyptische marine wist het ministerie, of had zij zich bewust moeten zijn, van de betrokkenheid van de Egyptische marine bij de blokkade van Jemen en de mogelijkheid van bombardementen vanaf zee rondom de stad Aden waarvoor de Egyptische marine verantwoordelijk was.⁴⁰ Zij had dan ook de plicht om zich er zeker van te stellen dat er geen sprake was van oorlogsmisdaden of aanvallen op burgers en civiele objecten door de Egyptische marine. Immers, anders geldt een absoluut verbod om de vergunning te verlenen.

Volgens artikel 7 lid 1 ATT moeten de partijen bij het ATT voorafgaand aan het verlenen van een vergunning tot wapenexport ook de waarschijnlijkheid onderzoeken dat de wapens of militaire goederen zouden bijdragen aan de ondermijning van vrede en veiligheid, of gebruikt zouden kunnen worden om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of internationale mensenrechten te begaan of te faciliteren. Volgens lid 2 en 3 van datzelfde artikel, moet de exporterende Staat onderzoeken of er maatregelen mogelijk zijn, die dit risico mitigeren; waarna moet worden beoordeeld of het risico op de negatieve gevolgen uit lid 1 na zulke maatregelen nog steeds te groot is om een uitvoervergunning te verlenen.

38 Zie daarvoor ook Leigh Day: 'Legal Opinion on Saudi Arms Exports', 16 December 2015 p. 42-44. Zie: <https://www.caat.org.uk/resources/countries/saudi-arabia/legal-2016/2016-03-09.caat-v-bis-claim.pdf>

39 Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia And Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, §432, Zie: <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>.

40 Stop Wapenhandel, 'Dutch arms trade with coalition forces in the Yemen war', november 2015. Zie:

http://www.stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/Report%20Dutch%20arms%20trade%20with%20coalition%20Yemen%20war_19-11.pdf

en Ahramonline, 'Egyptian warships shell Houthis outside Yemeni city of Aden': Reports, 30 maart 2015.

Zie: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/126506/Egypt/Politics-/Egyptian-warships-shell-Houthis-outside-Yemeni-city.aspx>

Het is de vraag of de Nederlandse regering voldoende onderzoek heeft gedaan naar de waarschijnlijkheid dat de militaire goederen zouden kunnen bijdragen aan de ondermijning van vrede en veiligheid in de regio en aan het begaan van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht en internationale mensenrechten, dan wel het faciliteren daarvan. Daarnaast is het de vraag of de regering onderzoek heeft gedaan naar mitigerende maatregelen voor het risico op die ernstige gevolgen.

Het is, in het licht van de feitelijke ontwikkelingen, zoals hierna beschreven in 4.1.3, niet te begrijpen hoe de regering kennelijk heeft kunnen concluderen dat er geen risico bestond dat de wapenexportvergunning zou bijdragen aan ondermijning van vrede en veiligheid in de regio en het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of internationale mensenrechten.

Er is dan ook zonder voldoende onderzoek besloten tot verlening van de wapenexportvergunning, waardoor de beslissing een mogelijke schending vormt van artikel 7 ATT. De beslissing en de besluitvorming tot het verlenen van de wapenexportvergunning voor levering van militair materiaal aan Egypte is ook onzorgvuldig en ongemotiveerd, omdat het door artikel 7 ATT vereiste onderzoek onvoldoende is uitgevoerd.

4.1.2. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van de Europese Unie

Voor het verlenen van een wapenexportvergunning is ook het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van de Europese Unie (*verder: Gemeenschappelijk Standpunt*) van belang. Artikel 1 Gemeenschappelijk Standpunt verplicht de lidstaten uitvoervergunningen aan de criteria van artikel 2 te toetsen, voordat besloten kan worden of een wapenexportvergunning verleend kan worden.

Artikel 2 Gemeenschappelijk Standpunt bevat acht criteria, waaruit onder andere volgt dat een vergunning moet worden geweigerd indien de verlening ervan strijdig is met de internationale verplichtingen van de Staat (artikel 2 lid 1 Gemeenschappelijk Standpunt). Ook mag een vergunning niet verleend worden wanneer de wapens of goederen zouden kunnen bijdragen aan schendingen van mensenrechten en internationaal humanitair recht (artikel 2 lid 2 Gemeenschappelijk Standpunt).

Artikel 2 lid 2 Gemeenschappelijk Standpunt bevat dus de mensenrechtelijke toets en de toets naar humanitair recht. Er is sprake van een onzorgvuldige en ongemotiveerde beslissing, wanneer de regering deze toetsen niet, niet volledig of onjuist uitvoert. Deze precieze toetsen zullen hieronder uiteengezet worden.

Met betrekking tot de mensenrechtentoets, moet volgens artikel 2 lid 2 Gemeenschappelijk Standpunt de houding van het ontvangende land ten opzichte van belangrijke internationale mensenrechteninstrumenten worden geëvalueerd. De lidstaten:

- a) weigeren een uitvoervergunning wanneer er een duidelijk risico bestaat dat uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking;
- b) gaan zeer zorgvuldig te werk wanneer zij per geval en rekening houdend met de aard van de militaire goederen of technologie, vergunningen afgeven voor landen waar door de ter zake bevoegde instanties van de Verenigde Naties, de Europese Unie of de Raad van Europa ernstige schendingen van de mensenrechten zijn geconstateerd. (...) Binnenlandse onderdrukking omvat onder meer foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing, standrechtelijke of willekeurige executies, verdwijningen, willekeurige gevangenneming en andere ernstige schendingen van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden die staan omschreven in de desbetreffende internationale mensenrechteninstrumenten.

Met betrekking tot de toets naar humanitair recht, moeten de lidstaten de houding van het ontvangende land ten opzichte van belangrijke beginselen van internationaal humanitair recht evalueren. De lidstaten:

- c) weigeren een uitvoervergunning indien er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Er is sprake van een onzorgvuldige en ongemotiveerde beslissing, wanneer de regering de mensenrechtelijke toets en de toets naar humanitair recht niet, niet volledig of onjuist uitvoert.

Daarnaast moet een uitvoervergunning worden geweigerd, indien de de militaire goederen of technologie interne gewapende conflicten uitlokken of verlengen, of wanneer spanningen of conflicten in het land van eindbestemming worden verergerd (artikel 2 lid 3 Gemeenschappelijk Standpunt).

Ook wordt een uitvoervergunning geweigerd als er een duidelijk risico bestaat dat het land van eindbestemming de militaire goederen of technologie voor agressie jegens een ander land gebruikt. (artikel 2 lid 4 Gemeenschappelijk Standpunt) Daarbij moet volgens artikel 2 lid 4 Gemeenschappelijk Standpunt onder andere rekening worden gehouden met:

- a) het bestaan of de waarschijnlijkheid van een gewapend conflict tussen het ontvangende en een ander land; (...)
- c) de waarschijnlijkheid dat de militaire goederen of technologie anders gebruikt zullen worden dan voor de legitieme nationale veiligheid en verdediging van het ontvangende land;
- d) de noodzaak de regionale stabiliteit niet sterk in negatieve zin te beïnvloeden.

Bovendien is de compatibiliteit van de uitvoer van het militair materieel met de technische of economische capaciteit van het ontvangende land van belang. Volgens artikel 2 lid 8 Gemeenschappelijk Standpunt geldt hierbij:

[R]ekening houdend met de wenselijkheid dat de staten aan hun legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie voldoen met zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening.

In het licht van informatie uit goede bron, bijvoorbeeld rapporten van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, stellen de lidstaten zich de vraag of de voorgestelde uitvoer ernstig afbreuk zou doen aan de duurzame ontwikkeling van het ontvangende land. In dit verband beoordelen zij de hoogte van de militaire uitgaven van het ontvangende land ten opzichte van de sociale uitgaven, waarbij ook rekening wordt gehouden met steun van de Europese Unie en bilaterale steun.

Er is sprake van een onzorgvuldige en ongemotiveerde beslissing in overeenstemming met artikel 1 jo. 2 Gemeenschappelijk Standpunt, wanneer de regering de toetsen uit artikel 2, lid 2, lid 3, lid 4 en lid 8 Gemeenschappelijk Standpunt, niet volledig of onjuist uitvoert.

Daarnaast wijs ik u nog op de 'gebruikershandleiding' bij het Gemeenschappelijk Standpunt. Deze handleiding, de 'User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP' van de Raad van de Europese Unie is relevant voor de interpretatie van de criteria van artikel 2 Gemeenschappelijk Standpunt.⁴¹ In de handleiding worden de *best practices* uiteengezet om de criteria uit artikel 2 toe te passen. Uit de Kamerbrief van 1 september 2015 blijkt in het geheel niet of die *best practices* zijn gevolgd. Het niet volgen van deze *best practices* zou al aangeven dat er sprake is van een onzorgvuldige en ongemotiveerde beslissing.

4.1.3 Feitelijke omstandigheden en toetsing

Het ministerie erkent in de Kamerbrief over de beslissing van 1 september 2015 over de exportvergunning, dat in Egypte 'ernstige mensenrechtenschendingen' plaatsvinden. Tevens erkennen zij in de brief dat de regionale stabiliteit 'zeer volatiel' is.

Op 15 juni 2016 heeft het ministerie erkend dat in Egypte sprake is van een verslechtering van de mensenrechtensituatie en een toename van overheidsrepressie.⁴²

41 Raad van de Europese Unie (9241/09) User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP.

Zie: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209241%202009%20INIT>

42 Beantwoording Kamervragen, 15 juni 2016, DVB/NW-370/16. Zie ook Amnesty International, 'EU: Halt arms transfers to Egypt to stop fuelling killings and torture', 25 mei 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/eu-halt-arms-transfers-to-egypt-to-stop-fuelling->

In Egypte is, onder andere, sprake van gewapende conflicten, buitengerechterlijke executies, gedwongen verdwijningen, massa arrestaties en martelingen door Egyptische veiligheidsdiensten.⁴³ Volgens Human Rights Watch zouden er zelfs misdaden tegen de mensheid zijn gepleegd door de Egyptische veiligheidsdiensten.⁴⁴ Daarnaast is er geen sprake van onafhankelijk onderzoek door de Egyptische overheid, of van verantwoording aangaande die mensenrechtenschendingen.⁴⁵

Op grond van de mensenrechtelijke toets uit artikel 2 lid 2 Gemeenschappelijk Standpunt zou het ministerie voor het verlenen van de vergunning zeer zorgvuldig te werk moeten gaan, nu er ernstige mensenrechtenschendingen geconstateerd zijn. Dat toch is besloten de wapenexportvergunning te verlenen, staat dan ook op gespannen voet met artikel 2 lid 2 Gemeenschappelijk Standpunt.

Bovendien, de ernstige mensenrechtenschendingen die zijn geconstateerd in Egypte vallen onder binnenlandse onderdrukking. Volgens artikel 2 lid 2 mag, als er een risico bestaat dat het militair materieel daarbij wordt ingezet, in zo'n situatie geen vergunning tot wapenexport worden afgegeven.

Daarnaast wordt door het ministerie niet nader ingegaan op de compatibiliteit van de uitvoer van militair materieel en de technische en economische capaciteit van Egypte. Het ministerie dient de hoogte van de militaire uitgaven van Egypte te beoordelen ten opzichte van de sociale uitgaven. In de Kamerbrief van 1 september 2015 wordt dit criterium niet genoemd. Als dit criterium niet is meegenomen in de beslissing tot het verlenen van de wapenexportvergunning, dan is er sprake van strijd met artikel 2 lid 8 Gemeenschappelijk Standpunt.

Het is ook de vraag of het ministerie heeft onderzocht of de spanningen en interne gewapende conflicten in Egypte worden uitgelokt of verergerd door het uit te voeren militair materieel. Hetzelfde geldt voor de inzet van het militair materieel voor een ander doel dan voor de legitieme nationale veiligheid en verdediging en of de regionale stabiliteit niet sterk negatief wordt beïnvloed. Volgens artikel 2 lid 3 en lid 4 Gemeenschappelijk Standpunt zou de wapenexportvergunning dan moeten worden geweigerd.

killings-and-torture/.

43 Amnesty International, 'EU: Halt arms transfers to Egypt to stop fuelling killings and torture', 25 mei 2016, Zie: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/eu-halt-arms-transfers-to-egypt-to-stop-fuelling-killings-and-torture/>

44 Human Rights Watch, 'Egypt: Year of Abuses Under al-Sisi', 8 juni 2015.

Zie: <https://www.hrw.org/news/2015/06/08/egypt-year-abuses-under-al-sisi>

45 Amnesty International, 'EU: Halt arms transfers to Egypt to stop fuelling killings and torture', 25 mei 2016. Zie: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/eu-halt-arms-transfers-to-egypt-to-stop-fuelling-killings-and-torture/>

Toch is het ministerie tot het verlenen van de vergunning overgegaan. Het ministerie meent dat dit kan, omdat de militaire goederen aan de marine worden geleverd en de marine niet bij de schendingen betrokken zou zijn. Het is echter onduidelijk waarop deze aanname gebaseerd is.

Het is algemeen bekend dat het leger in Egypte zeer machtig is en een grote invloed heeft op velerlei terreinen.⁴⁶ De huidige president, Al Sisi, was bovendien de aanvoerder van het leger toen deze middels een coup d'état aan de macht kwam.

De marine is een onderdeel van dat leger. Het is niet voor te stellen dat het leger als geheel niet profiteert van een wapenlevering van meer dan 34 miljoen euro. In elk geval is de aanname van het ministerie hieromtrent onvoldoende onderbouwd en daarmee onzorgvuldig en ongemotiveerd.

Daarnaast is in de beslissing en de besluitvorming geen aandacht besteed aan de negatieve berichten over de rol van de Egyptische marine ten aanzien van bootvluchtelingen. Uit een rapport van Amnesty International blijkt dat de Egyptische marine op 17 september 2013 boten met vluchtelingen eenzijdig heeft beschoten.⁴⁷ Hierdoor zijn twee personen overleden. Uit andere berichtgeving blijkt dat de Egyptische marine op 21 augustus 2015 en 30 augustus 2015 nogmaals boten met vluchtelingen heeft beschoten.⁴⁸ Er is niet gebleken dat dit noodzakelijk was in verband met een dreigend gevaar.

Tevens is in de beslissing en de besluitvorming niet (nader) ingegaan op de rol van de Egyptische marine bij het conflict in Jemen. Egypte neemt aan dit conflict deel in een internationale coalitie, onder leiding van Saudi-Arabië. Alle partijen in het conflict, inclusief de coalitie, hebben herhaaldelijk ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht begaan.

Dit is bevestigd door het United Nations Panel of Experts on Yemen, aangesteld door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en door het Europees

46 NRC Handelsblad, 'Grote rol strijdmacht Egypte', 11 februari 2011.

Zie: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2011/02/11/grote-rol-strijdmacht-egypte-11996014>

en Het Parool, 'President Egypte geeft leger meer macht over burgers', 28 oktober 2014.

Zie: <http://www.parool.nl/buitenland/president-egypte-geeft-leger-meer-macht-over-burgers~a3777150/>

47 Amnesty International, 'We cannot live here any more, refugees from Syria in Egypt', 17 oktober 2013, Index: MDE 12/060/2013, p. 1 en 2.

48 Volkskrant Opinie, 'De Egyptische behandelingen van vluchtelingen is onaanvaardbaar.' Zie: <http://www.volkskrant.nl/opinie/de-egyptische-behandeling-van-vluchtelingen-is-onaanvaardbaar~a4149048/> en Beacon, 'Syrian girl shot dead during migration attempt from Egyptian coastline.' Zie: <https://www.beaconreader.com/tom-rollins/syrian-girl-shot-dead-during-migration-attempt-from-egyptian-coastline>.

Parlement.⁴⁹ Het Europees Parlement heeft daaromtrent Resolutie 2015/2760 aangenomen op 8 juli 2015.⁵⁰ Vervolgens heeft het Europees Parlement Resolutie 2016/2515 aangenomen op 25 februari 2016, waarin zij ook haar zorgen uit over de blokkade van Jemen door de marine, welke bijdraagt aan een verdere destabilisatie van Jemen en de toch al kritieke humanitaire situatie heeft verslechterd.⁵¹

Jemen is voor zo'n 90 % afhankelijk van voedsel- en brandstofimport en deze import wordt nu sterk verminderd door de marine blokkade.⁵² Ook vallen waterpompen en de elektriciteitsvoorziening stil door een gebrek aan brandstof. Door luchtaanvallen worden basisproducten als voedsel en medicijnen vernietigd. In september 2015 waren al ruim 2000 burgers door bombardementen omgekomen.⁵³

Deze ontwikkelingen staan op zeer gespannen voet met internationaal humanitair recht.⁵⁴ Bovendien, een zodanig ernstige verhindering van de voedselvoorziening zou kunnen worden beschouwd als uithongering van burgers als methode van oorlogvoering.⁵⁵ De Egyptische marine is niet alleen betrokken bij de blokkade, maar ook erg rigide in de uitvoering daarvan, zoals blijkt uit onderstaande quote:

Some ships have been docked in the past week or so, but many others have been stopped and it's hard to see any pattern. Sometimes the coalition conducts a search and sometimes it doesn't. Sometimes it depends which navy is involved. In the past few days the Saudis have been more flexible, but the Egyptians have been rigid, not letting anything through," the shipping source said.⁵⁶

49 UNSC, 26 januari 2016, S/2016/73 Zie:

http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_73.pdf

50 Resolutie van het Europees Parlement over de situatie in Jemen (2015/2760(RSP))

Zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?ubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0687+0+DOC+XML+V0//NL>

51 European Parliament resolution of 25 February 2016 on the humanitarian situation in Yemen (2016/2515(RSP))

Zie : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0066+0+DOC+XML+V0//EN>

52 Amnesty International, 'UN Human Rights Council: Create Commission of Inquiry for Yemen', 19 augustus 2015. Zie: <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/un-human-rights-council-create-commission-of-inquiry-for-yemen>

en The Guardian, 'Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster', 5 juni 2015. Zie:

<https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster>

53 Stop Wapenhandel, 'Waarom Nederland niet moet leveren aan de Egyptische marine,' 24 september 2015, <http://stopwapenhandel.org/node/1790>.

54 Zie bijvoorbeeld de Vierde Geneefse Conventie 1949.

55 Amnesty International, 'UN Human Rights Council: Create Commission of Inquiry for Yemen', 19 augustus 2015. Zie: <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/un-human-rights-council-create-commission-of-inquiry-for-yemen>

56 The Guardian, 'Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster', 5 juni 2015.

Uit een rapport van de Campagne tegen Wapenhandel van november 2015 blijkt dat de Egyptische marine sinds het begin 2015 deelneemt aan de blokkade van en oorlog in Jemen.⁵⁷ Ook blijkt uit mediaberichten, overgenomen in het rapport van de Campagne tegen Wapenhandel, dat de Egyptische marine bepaalde doelen rondom de stad Aden heeft beschoten met artillerie.⁵⁸

Op 4 september 2015 heeft het Tweede Kamerlid Jasper van Dijk (SP) aan de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Buitenlandse Zaken Kamervragen ingezonden.⁵⁹ Gevraagd is of het waar is dat de Egyptische marine betrokken is bij de marine blokkade van Jemen en of de Egyptische marine Jemen heeft gebombardeerd. Daarbij is verwezen naar berichten die dateren van begin 2015, voorafgaande aan de beslissing van het ministerie tot het verlenen van de vergunning voor wapenexport aan de Egyptische marine.

Het ministerie gaat in de beantwoording van de Kamervragen echter niet nader in op de rol van de Egyptische marine bij de schendingen van mensenrechten en internationaal humanitair recht in Jemen; door het ministerie wordt enkel vermeld dat Egypte de door Saudi-Arabië geleide interventie in Jemen heeft gesteund en marineschepen naar de Golf van Aden heeft gestuurd vanwege het toegenomen veiligheidsrisico.

Wel erkend het ministerie bij de beantwoording van de Kamervragen dat de blokkade tegen Jemen de daar bestaande tekorten aan voedsel, medicijnen en brandstof vergroot.⁶⁰ Ook weet het ministerie dat de Egyptische marine sinds maart 2015 betrokken is bij de militaire interventie in Jemen. In de beantwoording van de Kamervragen noemen het ministerie de humanitaire situatie in Jemen uitermate zorgwekkend.⁶¹

De Nederlandse regering is bekend met de schendingen van het humanitair recht en de ernstige mensenrechtensituatie in Jemen, het risico voor vrede en veiligheid in de regio en de rol van de Egyptische marine daarbij. Dat de vergunning toch verleend is, is niet te begrijpen.

Zie: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster>

57 Stop Wapenhandel, 'Dutch arms trade with coalition forces in the Yemen war', november 2015. Zie: http://www.stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/Report%20Dutch%20arms%20trade%20with%20coalition%20Yemen%20war_19-11.pdf

58 Stop Wapenhandel, "Dutch arms trade with coalition forces in the Yemen war" (november 2015), p.4, 9. Zie ook: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/126506/Egypt/Politics-/Egyptian-warships-shell-Houthis-outside-Yemeni-cit.aspx>

59 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Vragen, kv-tk-2015Z15790.

60 Beantwoording vragen van het lid van Dijk over wapenexport naar Egypte, 4 november 2015.

61 Beantwoording vragen van het lid van Dijk over wapenexport naar Egypte, 4 november 2015.

Uit de Kamerbrief van 1 september 2015 blijkt niet waarom, ondanks het feit dat de regering met deze omstandigheden bekend was, toch voor het verlenen van de vergunning is gekozen. In precies deze omstandigheden bestaat juist de (internationale) verplichting om de vergunning te weigeren. Ook wijst alles erop dat het Ministerie de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt en de vereisten uit het ATT überhaupt niet heeft meegenomen in de besluitvorming en de beslissing. Deze beslissing is dan ook onzorgvuldig en ongemotiveerd.

4.2 De beslissing is in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen en mensenrechtenverdragen.

In het voorgaande is aangegeven dat de beslissing tot verlenen van de wapenexportvergunning van militaire goederen en technologieën aan Egypte onzorgvuldig en ongemotiveerd is. Vooral omdat er twijfel bestaat of het ministerie de feitelijke gebeurtenissen in Egypte en rondom Jemen (voldoende) heeft meegewogen in haar beslissing.

Maar zelfs als de hierboven beschreven feiten voldoende zijn meegewogen, is de beslissing tot het verlenen van de vergunning tot wapenexport mogelijk in strijd met mensenrechtelijke en andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

Hiervoor is de strijd met artikel 7 ATT en artikel 1 jo. 2 Gemeenschappelijk Standpunt al uitvoerig besproken. Ik wijs verder op de verplichtingen uit het EVRM, het IVBPR, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de 1994 San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea (San Remo Manual).⁶²

4.2.1 Mensenrechtenverdragen

Zowel in Egypte zelf als in Jemen is er sprake van een ernstige mensenrechtensituatie. In Egypte is sprake van buitengerechtelijke executies, gedwongen verdwijningen, massa-arrestaties en martelingen door Egyptische veiligheidsdiensten.⁶³ Hier vinden mogelijk schendingen plaats van het recht op leven (2 EVRM, 6 IVBPR), het recht niet onderworpen te worden aan folteringen (3 EVRM, 7 IVBPR), het recht op vrijheid en veiligheid (5 EVRM, 9 IVBPR) en het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM, 14 IVBPR).

⁶² San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea (adopted in June 1994). Zie: http://assets.cambridge.org/97805215/58648/excerpt/9780521558648_excerpt.pdf

⁶³ Amnesty International, 'EU: Halt arms transfers to Egypt to stop fuelling killings and torture', 25 mei 2016. Zie: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/eu-halt-arms-transfers-to-egypt-to-stop-fuelling-killings-and-torture/>

De humanitaire situatie in Jemen is verslechterd door de blokkade waar de Egyptische marine aan deelneemt. Er is sprake van een tekort aan voedsel, water, brandstof en elektriciteit.⁶⁴ Dit heeft ook effect op de gezondheidszorg. Kinderen in Jemen zijn extra kwetsbaar voor zulke tekorten en gebrekkige gezondheidszorg.⁶⁵ Hier vinden, onder andere, mogelijk schendingen plaats van het recht op leven (2 EVRM, 6 IVBPR, 6 IVRK), het recht op een behoorlijke levensstandaard, toegang tot water en toereikende voeding (artikel 11 IVESCR, 24 en 27 IVRK) en het recht op gezondheidszorg (artikel 12 IVESCR, 24 IVRK).

De Nederlandse ministers hebben, zoals het ernaar uitzielt, de mensenrechtentoets die vereist is voor het verlenen van een wapenexportvergunning onjuist toegepast. Het is maar de vraag of deze vergunning überhaupt verleend had mogen worden als er op juiste wijze getoetst was aan het internationaal humanitair en mensenrechtelijk kader.

Door het verlenen van de vergunning voor export van militair materieel en technologie aan de Egyptische marine, terwijl er een substantieel risico is dat deze wapens ingezet worden voor het plegen en faciliteren van ernstige mensenrechtenschendingen, zou gesteld kunnen worden dat Nederland de schending van die mensenrechten mede faciliteert.

Daarnaast, wanneer de regering bovengenoemde mensenrechten niet (voldoende) meeneemt in haar beslissing en besluitvorming, is er sprake van een formele schending van die mensenrechten.

4.2.2 Internationaal gewoonterecht

De beslissing tot verlening van de wapenexportvergunning voor Egypte is in strijd is met beginselen van het internationaal gewoonterecht. De San Remo Manual wordt algemeen beschouwd het internationaal gewoonterecht over marine blokkades weer te geven.⁶⁶

Uit de San Remo Manual blijkt dat een marine blokkade onrechtmatig is wanneer het ten doel heeft de civiele populatie uit te hongeren, of wanneer het de populatie

64 Amnesty International, 'UN Human Rights Council: Create Commission of Inquiry for Yemen', 19 augustus 2015. Zie: <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/un-human-rights-council-create-commission-of-inquiry-for-yemen> en The Guardian, 'Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster', 5 juni 2015.

<https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster>

65 The Guardian, 'Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster', 5 juni 2015. Zie: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster>

66 Zie: 'Law of the Sea, from Grotius to the International Tribunal for the law of the Sea: liber Amicorum Judge Hugo Caminos', L. del Castillo (ed), Brill Nijhoff: Leiden. p. 367-374.

die goederen ontzegt die onmisbaar zijn om te overleven (artikel 102 (a) San Remo Manual). Daarnaast is een blokkade onrechtmatig wanneer de schade aan de civiele populatie groter is, of wordt verwacht te zijn, dan het concrete en directe militaire voordeel dat aan de blokkade ontleend wordt (artikel 102 (b) San Remo Manual).⁶⁷

Zo'n 80% van de Jemenitische bevolking heeft dringend voedsel, water, medische en humanitaire hulp nodig en de marine blokkade van de coalitie draagt bij aan de verslechtering van deze situatie.⁶⁸ Het zou goed kunnen dat de (Egyptische) marine blokkade in strijd is met het internationaal gewoonterecht. In dat geval mag de Nederlandse regering redelijkerwijs niet besluiten tot het verlenen van een vergunning voor wapenexport naar Egypte.

⁶⁷ Human Rights Watch, 'Yemen: Coalition Blocking Desperately Needed Fuel', 10 mei 2015.

Zie: <https://www.hrw.org/news/2015/05/10/yemen-coalition-blocking-desperately-needed-fuel>

⁶⁸ The Guardian, 'Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster', 5 juni 2015. Zie: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster>

5. Conclusie

Ik verzoek u bij tussenuitspraak te bepalen dat inzage verleend dient te worden in de stukken, dit met de mogelijkheid om op basis daarvan nog nadere gronden in te dienen.

Ik verzoek u de beslissing op bezwaar te vernietigen en zo mogelijk zelf in de zaak te voorzien. Ik verzoek u eveneens gebruik te maken van uw bevoegdheid het bestuursorgaan in de proceskosten in bezwaar en beroep te veroordelen.

Hoogachtend,

J. Klaas

