

uitspraak, Hoge Raad 10 november 1989, NJ 1991, 248 (Stichting Verbiedt de Kruisraketten (SVK) tegen de Staat)

Hoge Raad:

1.

Het geding in feitelijke instanties

Eisers tot cassatie — verder te zamen aan te duiden als SVK — hebben bij exploit van 21 nov. 1984 verweerder in cassatie — verder te noemen de Staat — gedagvaard voor de Rb. te 's-Gravenhage en gevorderd dat de Rb. bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad,

I.

a. voor recht zal verklaren dat plaatsing van kruisraketten in Woensdrecht en/of in enige andere plaats in Nederland en het gebruik daarvan onrechtmatig is jegens SVK en jegens de eisers tot cassatie afzonderlijk;

b.

voor recht zal verklaren dat plaatsing van kruisraketten in Woensdrecht en/of in enige andere plaats in Nederland onrechtmatig is jegens SVK en jegens de eisers tot cassatie afzonderlijk;

c.

voor recht zal verklaren dat gebruik van kruisraketten vanuit Nederland onrechtmatig is jegens SVK en jegens de eisers tot cassatie afzonderlijk;

II.

de Staat zal verbieden tot plaatsing van kruisraketten in Woensdrecht en/of in enige andere plaats in Nederland over te gaan dan wel aan deze plaatsing op enigerlei wijze medewerking te verlenen;

III.

de Staat zal verbieden toe te staan dat vanuit Nederland kruisraketten zullen worden ingezet en/of te verbieden daaraan op enigerlei wijze medewerking te verlenen, met subsidiaire en meer subsidiaire vorderingen.

Nadat de Staat tegen die vorderingen verweer had gevoerd, heeft de Rb. bij vonnis van 20 mei 1986 zich onbevoegd verklaard van de vorderingen kennis te nemen.

Tegen dit vonnis heeft SVK hoger beroep ingesteld bij het Hof te 's-Gravenhage.

Bij arrest van 30 dec. 1987 heeft het hof het bestreden vonnis, behoudens wat betreft de beslissing aangaande de proceskosten, vernietigd en de — in hoger beroep vermeerderde — vorderingen van SVK afgewezen.

(...)

3.

Beoordeling van de middelen

3.1.

In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

i.

Op 12 dec. 1979 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van de lidstaten van de Noordatlantische Verdragsorganisatie die deelnemen in de geïntegreerde militaire structuur van het bondgenootschap, te Brussel besloten (o.m.) tot plaatsing van met kernkoppen uitgeruste kruisvluchtwapens van de Amerikaanse luchtmacht in een vijftal tot die organisatie behorende Staten in West-Europa, waaronder Nederland (het zogenaamde Navo-dubbelbesluit). Van Nederlandse zijde is toen verklaard dat de regering, ofschoon zij kon instemmen met de redenen voor het besluit, op dat ogenblik niet in de positie was te beslissen over de stationering van kruisvluchtwapens op haar grondgebied.

ii.

De regering heeft bij brief van 1 juni 1984 aan de voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld dat zij besloten had om, wanneer op 1 nov. 1985 zou zijn voldaan aan zekere voorwaarden, aan plaatsing van een bepaald aantal kruisvluchtwapens mee te werken. Tot deze voorwaarden behoorde dat op 1 nov. 1985 niet een wapenbeheersingsovereenkomst tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie tot stand zou zijn gekomen.

iii.

De regering heeft bij brief van 1 nov. 1985 aan de voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld dat zij inderdaad besloten had aan plaatsing van 48 kruisvluchtwapens mee te werken.

iv.

Dienovereenkomstig heeft de regering op 4 nov. 1985 met de Verenigde Staten van Amerika een op deze plaatsing betrekking hebbende overeenkomst gesloten die is neergelegd in een briefwisseling tussen de regering en die van de Verenigde Staten; deze overeenkomst (Trb. 1985, 145) wordt hierna, op het voetspoor van de regering in na te citeren MvT (p. 4), aangeduid als: 'het verdrag'. Tot de vorm van 'een parlementair goed te keuren verdrag' heeft de regering besloten 'vanwege het grote politieke en maatschappelijke belang van de plaatsing' (MvT op het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag, Bijl. Hand II 1985–1986, 19 290, nr. 4, p. 3). Het verdrag is, na uitvoerige parlementaire debatten, voor Nederland goedgekeurd bij de Wet van 27 maart 1986, Stb. 1986, 122.

v.

Voor zoveel thans nog van belang is bij het verdrag het volgende overeengekomen:

1.

De Regering van de Verenigde Staten en de Nederlandse Regering komen overeen dat de Regering van de Verenigde Staten een eenheid kruisvluchtwapens van de Amerikaanse Luchtmacht, bestaande uit drie groepen van zestien wapensystemen elk, mag plaatsen in Nederland, op de vliegbasis Woensdrecht.

3.

De kruisvluchtwapens van de Amerikaanse Luchtmacht worden toegewezen aan de NAVO teneinde uitsluitend het gemeenschappelijk bondgenootschappelijke doel te dienen van afschrikking van en verdediging tegen een gewapende aanval op een of meer partijen bij het Bondgenootschap zoals dit is uitgewerkt in art. 6 van het Noordatlantische Verdrag van 4 april 1949. De wapens zullen alleen opereren in overeenstemming met de NAVO-procedures. De Regering van de Verenigde Staten zal, zo tijd en omstandigheden zulks toelaten, bijzonder gewicht toekennen aan de opvattingen van de Nederlandse Regering, indien inzet van de in Nederland geplaatste kruisvluchtwapens wordt overwogen.

5.

Alle Amerikaanse wapens blijven onder de hoede en het toezicht van de Amerikaanse Strijdkrachten, die tevens belast zijn met het onderhoud van en de oefening van de kruisvluchtwapeneenheid. De Regering van de Verenigde Staten stelt personeel en uitrusting beschikbaar voor de uitvoering van deze taken.

6.

De operaties in vredetijd omvatten mede oefeningen buiten de basis. Tijdens deze oefening buiten de basis worden geen kernkoppen gebruikt.

8.

Beide Regeringen komen overeen dat de noodzakelijke voorbereidende maatregelen, met inbegrip van de bouwwerkzaamheden, onmiddellijk na de inwerkingtreding van deze Overeenkomst worden uitgevoerd, opdat de plaatsing in Nederland niet later dan eind december 1988 geheel zal zijn voltooid.

9.

a. De Nederlandse Regering stelt de Regering van de Verenigde Staten zonder kosten grond en aansluitingen op de openbare nutsbedrijven ter beschikking, met inbegrip van toegangswegen, conform de overeenkomst die tot stand is gekomen bij de notawisseling van 13 aug. 1954 tussen Nederland en de Verenigde Staten inzake legering van Amerikaanse troepen in Nederland en relevante NAVO-bescheiden.

vi.

Nadat op 8 dec. 1987 tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie een wapenbeheersingsovereenkomst (het zgn. INF-Verdrag) tot stand was gekomen, is het verdrag beëindigd bij een in een briefwisseling tussen de regering en die van de Verenigde Staten neergelegde overeenkomst van 18 dec. 1987 (Trb. 1988, nr. 4), goedgekeurd bij Wet van 7 april 1988, Stb. 1988, 143.

3.2.

Aan alle in dit geding door SVK tegen de Staat ingestelde, hiervoor onder 1 kort weergegeven vorderingen ligt — nu afgezien van de hierna onder 3.10 te behandelen, eerst in hoger beroep geformuleerde vordering VII — de stelling ten grondslag (zakelijk weergegeven) dat het voorhanden hebben van met kernkoppen uitgeruste kruisvluchtwapens, niet alleen als zodanig maar ook als voorbereidingshandeling voor het in tijd van oorlog eventueel inzetten van die wapens, strijdig is met een groot aantal regels van internationaal recht waaraan burgers rechtstreeks rechten ontnemen, alsmede dat daaruit volgt dat de Staat door toestemming te geven tot en mede te werken aan het plaatsen van dergelijke wapens op, en het eventueel gebruik daarvan vanaf Nederlands grondgebied, zich jegens SVK heeft schuldig gemaakt aan een onrechtmatige daad.

3.3.

Het hof heeft de hier bedoelde vorderingen van SVK afgewezen zonder te onderzoeken of de in 3.2 weergegeven stelling juist is en voldoende voor toewijzing van die vorderingen. Het hof heeft zulks daarop gegrond dat, naar zijn oordeel, art. 120 Gr.w niet alleen het uitdrukkelijke verbod aan de rechter behelst om te treden in de beoordeling van de grondwettigheid van verdragen, maar tevens (in verbinding met art. 94 Gr.w en de grondwettelijke bepalingen omtrent het sluiten en al dan niet stilzwijgend goedkeuren van verdragen) impliceert dat het de rechter niet vrijstaat te oordelen over de vraag of een verdrag strijdig is met andere verdragen of andere volkenrechtelijke normen. De rechter, aldus het hof, heeft ervan uit te gaan dat een door het parlement goedgekeurd verdrag niet strijdig is met in Nederland geldend recht van welke aard ook. Daaraan heeft het hof de gevolgtrekking verbonden dat, nu de Staat zijn toestemming tot de plaatsing heeft gegeven bij het verdrag en aan de plaatsing medewerkt ter nakoming van de voor hem uit dat verdrag voortvloeiende verplichtingen, de rechter moet aannemen dat noch het een, noch het ander in strijd is met enige rechtsregel.

3.4.

Voor zover de middelen I tot en met V tegen een en ander opkomen, zijn zij terecht voorgesteld. Noch de door het hof bedoelde bepalingen van de Grondwet, noch enige andere regel van (nationaal) Nederlands recht staan eraan in de weg dat de Nederlandse rechter onderzoekt of een door het parlement al dan niet uitdrukkelijk goedgekeurd verdrag strijdig is met andere verdragen of andere volkenrechtelijke normen. Met name kan, bij gebreke van een duidelijke wettelijke bepaling dienaangaande, niet worden aanvaard dat het enkele feit dat voor een bepaalde gedraging van de Staat de verdragsvorm is gekozen dan wel dat de Staat zich tot die gedraging bij verdrag heeft verplicht, de rechter zou beletten te beoordelen of de Staat door die gedraging inbreuk maakt op een

volkenrechtelijke norm waaraan burgers rechtstreeks rechten kunnen ontleen, en aldus jegens hen onrechtmatig handelt.

Daarmee is overigens nog niet beslist hoe de rechter heeft te handelen indien direct werkende (bepalingen van) verdragen niet met elkaar verenigbaar zijn. Deze vraag kan hier in het midden worden gelaten, omdat zulk een onverenigbaarheid hier niet aan de orde is.

3.5.

Niettegenstaande het in nr. 3.4 overwegene kunnen de middelen I t/m V niet tot cassatie leiden, indien de hiervoor onder 3.2 weergegeven stelling niet juist is of onvoldoende voor toewijzing van de vorderingen.

Nu het daarbij in hoofdzaak om rechtsvragen gaat, vindt de HR in de proces-economie aanleiding dit een en ander in zijn onderzoek te betrekken.

Uitgangspunt moet daarbij vooreerst zijn 's hofs in cassatie niet bestreden oordelen:

a.

dat SVK niet heeft gesteld dat op Nederlands grondgebied kruisvluchtwapens zouden worden geplaatst anders dan in het kader van het verdrag en b. dat SVK niet aannemelijk heeft gemaakt dat gegronde vrees bestond voor gebruik van de hier te plaatsen kruisvluchtwapens anders dan conform en krachtens het verdrag. In het licht van de gedingstukken moet worden aangenomen dat het hof met zijn onder b. bedoelde oordeel onder meer tot uitdrukking heeft willen brengen dat SVK tegenover de desbetreffende ontkenningen van de Staat haar stellingen die erop neer kwamen dat de te plaatsen kruisvluchtwapens zouden worden ingezet rechtstreeks tegen de burgerbevolking van de potentiële tegenstander, of althans tegen zodanige militaire doelen dat aan die burgerbevolking onevenredige schade zou worden toegebracht, niet aannemelijk heeft gemaakt.

Nog een ander uitgangspunt verdient hier vermelding. Dit uitgangspunt houdt verband met hetgeen SVK onder 8.2 van haar inleidende dagvaarding heeft betoogd als inleiding tot haar nadere analyse van de door haar, ter ondersteuning van haar hiervoor onder 3.2 weergegeven stelling aangevoerde regels van internationaal recht.

Bedoeld betoog (dat bij repliek onder 6. nader is uitgewerkt en bij de mondelinge toelichting in cassatie voorop is gesteld) wordt gekenmerkt door de stelling dat

'het gebruik van kernwapens gezien de gevolgen voor mens en natuur voor een groot deel van of zelfs voor de gehele aarde van dien aard is, dat een verbod — zelfs als dit niet onmiddellijk in het internationale recht te herkennen zou zijn — niettemin bestaat.'

Uit bedoeld betoog en met name uit de in evengeciteerde stelling door de HR gecursiveerde woorden blijkt dat SVK sterke nadruk legt op de wenselijkheid van een algemeen verbod zowel op het voorhanden hebben als op het inzetten van kernwapens. Mede daarom moet worden voorop gesteld dat de HR zich bij zijn onderzoek moet beperken tot de regels die bij de huidige stand van het volkenrecht (zoals die mede blijkt uit de opvattingen en de praktijk van de Staten) als positief recht vallen aan te merken.

3.6.

De stelling dat het voorhanden hebben van met kernkoppen uitgeruste kruisvluchtwapens reeds op zich zelf in strijd is met een of meer volkenrechtelijke regels, kan niet als juist worden aanvaard.

Een regel van volkenrecht die het bezitten van dergelijke wapens met zoveel woorden verbiedt, heeft SVK niet aangewezen en valt ook niet aan te wijzen. Reeds uit het bestaan van het op 1 juli 1968 gesloten Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (Trb. 1968, 126) valt af te leiden dat ook een ongeschreven volkenrechtelijke regel van dien aard niet kan worden aangenomen. Voor zover SVK zich in dit verband heeft beroepen op het in [art. 2 lid 4](#) van het Handvest van de Verenigde Naties vervatte verbod, faalt dat beroep, omdat dit verbod moet worden begrepen in samenhang met het in art. 51 erkende recht van zelfverdediging en het voorhanden hebben van de onderwerpelijke kruisvluchtwapens, zoals in het verdrag tot uitdrukking is gebracht (zie hiervoor, nr. 3.1 onder (v.)(3)), uitsluitend dient ter collectieve uitoefening van dat recht, immers ter 'afschrikking van en verdediging tegen een gewapende aanval op een of meer partijen bij het Bondgenootschap'. Dit wordt niet anders doordat het bondgenootschap zich het recht voorbehoudt deze wapens mede in te zetten tegen een louter met conventionele wapens gepleegde aanval op een van de leden.

SVK heeft zich in dit verband ook erop beroepen dat het voorhanden hebben van de onderwerpelijke wapens strijdig is met een of meer grondrechten. Zij wijst daartoe vooreerst op het recht op leven zoals dat onder meer wordt gewaarborgd in [art. 2 EVRM](#) en [art. 6 IVBP](#) en betoogt dat plaatsing van de kruisvluchtwapens dit recht schendt doordat dientengevolge het leven van Nederlandse burgers in gevaar wordt gebracht door de mogelijkheid van ongelukken met deze wapens in vreedstijd en het risico van aanvallen ter uitschakeling van deze wapens of als represaille wegens het inzetten daarvan in oorlogstijd. Mede in verband met deze dreiging acht SVK ook het verbod van [art. 3 EVRM](#) geschonden. Ook dit betoog kan niet als juist worden aanvaard. Het enkele feit dat de mogelijkheid van ongelukken niet geheel is uitgesloten, is, ook al zou een dergelijk ongeluk ernstige gevolgen kunnen hebben, onvoldoende om aan te nemen dat de Nederlandse overheid door toe te stemmen in en mede te werken aan plaatsing van de onderwerpelijke wapens inbreuk maakt op de door SVK ingeroepen grondrechten.

Datzelfde geldt voor het risico dat het tot een gewapend conflict komt en dat dan de aanwezigheid of het inzetten van de onderwerpelijke wapens een vreemde overheid aanleiding zouden geven tot een aanval op Nederlands grondgebied.

3.7.

Evenmin kan als juist worden aanvaard de stelling dat het voorhanden hebben van met kernkoppen uitgeruste kruisvluchtwapens als voorbereidingshandeling voor het in tijd van oorlog eventueel inzetten van die wapens onrechtmatig is omdat gebruik van die wapens in strijd is met een of meer regels van internationaal recht. Niet kan worden gezegd dat het huidige volkenrecht elk gebruik van wapens als de onderhavige verbiedt. Dat recht verbiedt wel bepaalde vormen van zulk gebruik, maar in het verdrag, met name in zijn art. 3 (zie hiervoor, nr. 3.1 onder (v)) ligt besloten dat de kruisvluchtwapens waarop het betrekking heeft, daartoe niet zouden worden ingezet en, zoals hiervoor onder 3.5 reeds overwogen, moet uitgangspunt zijn dat SVK niet aannemelijk heeft gemaakt dat gegronde vrees bestond voor gebruik van die wapens anders dan conform het verdrag.

3.8.

Haar stelling dat de Staat door toe te stemmen in en mede te werken aan plaatsing van met kernkoppen uitgeruste kruisvluchtwapens zich jegens haar heeft schuldig gemaakt aan een onrechtmatige daad, heeft SVK ook doen rusten op het betoog dat de Staat dusdoende het hiervoor al genoemde Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens schond. In het midden kan blijven of burgers aan dit verdrag rechtstreeks rechten kunnen ontlenuen, want bedoeld betoog faalt reeds op andere gronden. Immers, nu het verdrag uitdrukkelijk bepaalt dat de wapens onder de hoede en het toezicht blijven van de Amerikaanse Strijdkrachten (zie hiervoor, nr. 3.1 onder (v) (5)), terwijl het in het verdrag omtrent inzet van die wapens bepaalde (t.a.p. onder (v) (4)) erop neerkomt dat de beslissing daarover is voorbehouden aan andere dan de Nederlandse autoriteiten, kan niet worden gezegd dat Nederland 'direct' of 'indirect' 'overdracht' van kernwapens dan wel de beschikkingsmacht daarover heeft aanvaard (een en ander in de zin van art. II van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens).

3.9.

Bij het in de nrs. 3.6 t/m 3.8 overwogene heeft de HR in het midden gelaten of aan alle regels van internationaal recht waarop SVK zich ter ondersteuning van haar hiervoor in nr. 3.2 weergegeven stelling heeft beroepen, door de burgers rechtstreeks rechten kunnen worden ontleend. Dit punt behoeft niet nader te worden onderzocht. Uit genoemde overwegingen volgt vooreerst dat bedoelde stelling van SVK niet als juist kan worden aanvaard; voorts dat het hof haar op die stelling gebaseerde vorderingen terecht heeft afgewezen en ten slotte dat de middelen I t/m V, die zich daartegen keren, niet tot cassatie kunnen leiden.

3.10.

In zijn r.o. 19 heeft het hof de voor het eerst in appel geformuleerde vordering VII van SVK onderzocht. Het heeft geoordeeld dat deze vordering, die strekt tot het verkrijgen van een verklaring voor recht, niet kan worden toegewezen. Dat oordeel steunt op twee gronden. De eerste is dat de medewerking van de Staat aan plaatsing en gebruik van de onderwerpelijke kruisvluchtwapens niet als onrechtmatig valt aan te merken. Voor zover middel VI ertoe strekt deze grond aan te vallen, kan het om de hiervoor uiteengezette redenen niet tot cassatie leiden. De tweede grond van het hof komt erop neer dat, naar zijn oordeel, eisers onvoldoende hebben gesteld om te kunnen aannemen dat zij voldoende belang erbij hebben dat reeds nu de gevorderde verklaring voor recht wordt gegeven. Dit oordeel geeft niet blijk van een onjuiste opvatting van de voor de toewijsbaarheid van een vordering als de onderhavige geldende eisen en kan voor het overige, verweven als het is met waarderingen van feitelijke aard, in cassatie niet op juistheid worden getoetst. Dit oordeel is, mede gezien art. 5 van het verdrag (zie hiervoor, nr. 3.1 onder (v)), niet onbegrijpelijk. Voor zover middel VI zich ook tegen dit oordeel mocht keren, is het derhalve ook in zoverre vergeefs voorgesteld.

4.

Beslissing

De HR:

verwerpt het beroep;

veroordeelt SVK in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op f 456,30 aan verschotten en f 2500 voor salaris.