

Vergaderjaar 2012–2013

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE, VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN INFRA-STRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2013

In het algemeen overleg over *Vessel Protection Detachments* (VPDs) van 10 april jl. heeft de minister van Defensie gesteld dat er aanleiding was om het standpunt ten aanzien van de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij-schepen, zoals neergelegd in de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie-De Wijkerslooth van 7 oktober 2011 (32 706, nr.19), te heroverwegen. Deze brief bevat een nieuw kabinetstandpunt over VPDs. Hierbij wordt aandacht besteed aan de positie van de kapiteins, de redenen van reders om geen gebruik van VPDs te maken en de uitkomsten van een onderzoek naar de verdere optimalisering van het inzetconcept van VPDs. Dit standpunt heeft betrekking op koopvaardij-schepen die varen onder Koninkrijksvlag en ingeschreven zijn in het Nederlandse register. Nederland en Curaçao hebben elk een eigen register. Tevens wordt de toezegging van de minister van Defensie gestand gedaan om de Kamer, in overleg met de minister van Veiligheid en Justitie, te informeren over het optreden van het Openbaar Ministerie. Dit naar aanleiding van signalen in de media dat er sprake zou zijn van de illegale inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij-schepen.

Standpunt

Voor het kabinet is de bescherming van koopvaardij-schepen een beleidsprioriteit. Nederland levert sinds het begin van de operaties Atalanta (EU) en *Ocean Shield* (Navo) afwisselend bijdragen aan deze operaties ter bescherming van de (Koninkrijksgevlagde) koopvaardij die door het gebied vaart. De reders dienen daarnaast zelfbeschermingsmaatregelen te treffen zoals het meevaren in «*group transits*» door de *Internationally Recommended Transit Corridor*, het meevaren met een konvooi begeleid door onafhankelijke landen (China, India, Rusland, Japan, Korea) en implementatie van de *Best Management Practices*. Deze

combinatie van maatregelen en inzet leidt veelal tot afdoende bescherming. In gevallen waar dit niveau van bescherming niet wordt gehaald, heeft de reder de mogelijkheid militaire bijstand aan te vragen in de vorm van een VPD. Nederland is daarnaast intensief betrokken bij internationaal overleg over piraterijbestrijding, zoals de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS)* en de *International Maritime Organization (IMO)*.

Door middel van de inzet van VPDs voorziet het kabinet, naar tevredenheid van de koopvaardijsector, in de bescherming van een belangrijk deel van de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij bij het uitvoeren van een transport in het risicogebied nabij Somalië. Echter, niet in alle gevallen kunnen VPDs aan de eisen van de reders – ten aanzien van flexibiliteit in aanvraagtermijnen, omvang, (relatieve) kosten en (geografische) reikwijdte – tegemoet komen. In de toekomst zal ook niet in alle gevallen aan de eisen van de reders kunnen worden voldaan. Derhalve zal worden voorzien in wet- en regelgeving die de inzet van gewapende particuliere beveiliging toestaat op nader te bepalen categorieën transporten in het risicogebied nabij Somalië onder strikte, nog nader te definiëren, voorwaarden.

Onderbouwing

De commissie-De Wijkerslooth stelt in haar advies van 7 oktober 2011 (32 706, nr. 19) dat de overheid in principe het geweldsmonopolie zou kunnen delegeren mits regulering en toezicht voor voldoende rechtstatelijke waarborgen zorgen: «De vraag is dan onder welke omstandigheden de overheid inschakeling van gewapende particulieren mogelijk zou moeten maken. Ten eerste zou dat overwogen moeten worden indien Defensie absoluut niet in staat is het benodigde niveau van bescherming van kwetsbare transporten tegen piraterij te verzorgen. Dan is sprake van een verzaken van de zorgplicht die de overheid heeft, en zal naar alternatieven moeten worden uitgeweken ook als die gecompliceerd zijn in hun vormgeving en uitwerking. Ten tweede zijn de internationale ontwikkelingen relevant. De discussie over de hier behandelde materie is sterk in beweging, zowel in andere (Europese) landen als bij internationale gremia. Dit kan er toe leiden dat zich een trend inzet waarin meer en meer landen deze optie kiezen, hetgeen leidt tot de overweging daarbij aan te sluiten, vooral als aan basale regulerende voorwaarden op internationaal niveau kan worden voldaan.»

In reactie op het advies van commissie-De Wijkerslooth stelde het kabinet dat het inzetten van gewapende particuliere beveiligers op dat moment niet aan de orde was. Defensie had namelijk net een beleidsintensivering van de VPD-capaciteit in gang gezet. Wel beloofde het kabinet de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend in de gaten te zullen houden om een *level playing field* te behouden voor de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij. Als onverhoopt zou blijken dat met uitbreiding van militaire VPD-capaciteit geen toereikend niveau van bescherming zou kunnen worden geboden, zou het kabinet een besluit nemen over het al dan niet mogelijk maken van gewapende particuliere beveiliging. De voorwaarden voor dergelijke beveiliging behoeften nog nader onderzoek.

Toereikendheid niveau van bescherming door inzet van VPDs

Sinds de kabinetsreactie op het advies van de commissie-De Wijkerslooth heeft Defensie zowel de capaciteit als de organisatie van VPD's sterk verbeterd. De capaciteit is sinds 2011 uitgebreid van twintig naar 50 inzetten per jaar. Eind 2013 zal de capaciteit van Defensie voldoende zijn voor 175 inzetten per jaar. Dit aantal strookt met de schatting van de

Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders van het jaarlijkse aantal transporten door Koninkrijksgevlagde schepen voor de kust van Somalië. Voorts is de bijdrage van de reders in de kosten tot tweemaal toe verlaagd. Tevens is de aanvraagtermijn verkort en is de flexibiliteit verhoogd door het inrichten van een aantal depots in de regio waar wapens en munitie kunnen worden opgeslagen.

Mede door deze verbeteringen kan Defensie voorzien in de bescherming van een belangrijk deel van de transporten waarvoor reders gewapende beveiliging noodzakelijk achten. Niettemin kan Defensie niet alle categorieën transporten bedienen. Daarbij gaat het onder meer om transporten waarbij aan boord van schepen de ruimte ontbreekt om een VPD (met een standaardomvang van elf personen) te plaatsen en om transporten waarvan de aankomsthaven pas in een laat stadium bekend wordt, de zogenaamde *spotmarket*. In het laatste geval is vooral de benodigde tijd voor het verkrijgen van diplomatieke toestemming voor het in- en uitvoeren van wapens en munitie een knelpunt. In het licht van deze beperkingen heeft Defensie aanvragen moeten afwijzen en hebben reders aanvragen voor VPDs ingetrokken. De bijlage bij deze brief bevat een overzicht.

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders schat dat jaarlijks behoefte is aan de bescherming van 175 transporten in het risicogebied nabij Somalië. Het aantal aanvragen voor VPD's is minder. Naar aanleiding hiervan zal Defensie voor 2013 het planaantal van 175 bij het eerstvolgende begrotingsmoment verlagen. Volgens de reders vragen zij minder VPDs aan, omdat zij menen dat inzet ervan in tijd, omvang en/of kosten niet mogelijk zal zijn. De suggestie dat de inzet van reservisten voor bovengenoemde knelpunten een oplossing biedt, deelt het kabinet niet. Defensie beschikt over voldoende personele capaciteit om de VPD's te bemannen.

Grenzen aan optimalisatie

Hoezeer het kabinet ook tegemoet zou willen komen aan de beveiligingsbehoefte van de reders, er zijn grenzen aan de inzetmogelijkheden van VPD's. Deze betreffen de omvang, de flexibiliteit van aanvraagtermijnen en de prijsstelling. Vanuit operationele afwegingen heeft een VPD in de regel een standaardomvang van elf personen. Zo dient een VPD onder meer 24 uur per dag autonoom operationeel inzetbaar te zijn en moet het zelfstandig kunnen voorzien in eerstelijns geneeskundige zorg. Onder specifieke omstandigheden zou van dit aantal kunnen worden afgeweken. Structurele aanpassing van de standaardomvang vergt een te ingrijpende wijziging van het inzetconcept.

De mogelijkheden om de aanvraagtermijn voor diplomatieke toestemming voor het em- en debarkeren van de wapens en munitie van VPDs te verkorten, zijn zeer beperkt. Dit zijn procedures van andere landen waarop Nederland slechts beperkte invloed heeft. Om wapens en munitie sneller beschikbaar te krijgen voor VPD's, kan worden gedacht aan het gebruik van drijvende wapendepots (*floating armouries*). Hiermee kan mogelijk tegemoet worden gekomen aan een deel van de beveiligingsbehoefte van de reders. De wenselijkheid en de haalbaarheid van deze mogelijkheid moeten echter nog worden getoetst.

Defensie rekent voor de inzet van VPDs een bijdrage van de reders van € 5.000 per dag. De kosten van een gewapend particulier beveiligingsteam voor een soortgelijk transport zijn om diverse redenen niet zonder meer te vergelijken, maar vertegenwoordigers van de sector stellen dat deze lager zijn. Gezien de druk op de begroting van Defensie is

het onwenselijk het aandeel van Defensie in de kosten van de inzet van een VPD verder te verhogen.

Gevolgen

Reders zeggen dat zij hun bestaande schepen, al dan niet tijdelijk, uit het Nederlandse scheepvaartregister uitschrijven om onder een andere vlag legaal gewapende particuliere beveiligers in te huren. Ook stellen sommige reders dat zij nieuwe schepen niet langer in Nederland zullen inschrijven. Deze ontwikkeling kan ertoe leiden dat de concurrentiepositie van Nederland verslechtert en ons land inkomsten misloopt. Ook kunnen Nederlandse reders bij het uitschrijven van hun schepen een belastingvoordeel voor Nederlandse en Europese werknemers verliezen, waardoor de kosten voor dit personeel stijgen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat Nederlandse arbeidsplaatsen in de scheepvaartsector verloren gaan. Overigens ontbreken voorsnog complete cijfers over de aantallen en de redenen van uitvlaggen van schepen.

Internationale ontwikkelingen

Sinds de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-De Wijkerslooth hebben zich relevante internationale ontwikkelingen voorgedaan. Zo is wereldwijd een groot aantal landen overgegaan tot het toestaan van gewapende particuliere beveiliging voor transporten voor de kust van Somalië. In Europa staan inmiddels vrijwel alle landen gewapende particuliere beveiligers toe. Onlangs heeft België daartoe wetgeving gepubliceerd. Duitse wetgeving zal naar verwachting deze zomer in werking treden. Nederland en Frankrijk vormen voorsnog een uitzondering. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het *level playing field* voor reders met koopvaardij-schepen varend onder Koninkrijksvlag. De IMO heeft daarnaast in mei 2012 de internationale richtsnoeren voor de inzet van particuliere gewapende beveiligers aan boord van koopvaardij-schepen geactualiseerd. In het midden van 2013 worden door de *International Organization for Standardization* (ISO) ontwikkelde standaarden, voor gewapende particuliere beveiliging aan boord van koopvaardij-schepen, verwacht. Ook andere internationale organisaties hebben voorstellen gedaan voor (niet-verplichtende) richtlijnen.

Wetgeving

Het voornemen van het kabinet om de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord (van nader te bepalen categorieën transporten door onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij-schepen ingeschreven in het Nederlandse register) toe te staan, leidt tot de vaststelling dat er wetgeving moet worden voorbereid. De inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van koopvaardij-schepen dient aan strikte voorwaarden te voldoen en met voldoende rechtsstatelijke waarborgen te worden omkleed.

Op dit moment is het op grond van Nederlandse wetgeving niet toegestaan voor een particulier beveiligers om een of meer vuurwapens voorhanden te hebben en/of te gebruiken. Om de inzet van gewapende particuliere beveiliging voor nader te bepalen categorieën transporten door koopvaardij-schepen mogelijk te maken, dient een aantal principiële keuzes te worden gemaakt. Het betreft onder meer het voorhanden hebben en gebruiken van (al dan niet automatische) wapens door particuliere beveiligers, de eisen die worden gesteld aan particuliere beveiligers en beveiligingsorganisaties die voornemens zijn maritieme gewapende beveiligingsactiviteiten te verrichten en het verlenen van een vergunning aan en het houden van toezicht op dergelijke beveiligers.

Tevens zal het kabinet in de te ontwikkelen wet- en regelgeving bijzondere aandacht besteden aan de positie van de kapitein.

Het kabinet beziet dus de voorwaarden waaronder gewapende particuliere beveiliging, op nader te bepalen categorieën transporten door koopvaardij-schepen, mogelijk kan worden gemaakt. Hierbij zal de wijze waarop dergelijke principiële keuzes door de ons omringende landen zijn gemaakt in ogenschouw worden genomen. Over de situatie in andere landen bent u eerder geïnformeerd in de brief van de minister van Defensie, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie, van 2 november 2012 (32 706, nr.36). Ook de richtlijnen van internationale organisaties en coördinatiefora, zoals de IMO en de CGCPS, en van de private sector zelf, zijn behulpzaam bij het vormgeven van een toepasselijk Nederlands wettelijk kader. De uitkomsten hiervan worden verwerkt in bijzondere wetgeving. Gelet op het voornemen van dat land om een gelijklopende wettelijke regeling te treffen, zal een en ander in goed overleg met de regering van Curaçao ter hand worden genomen. Gelijke behandeling van schepen in beide registers onder Koninkrijksvlag is de inzet. Het is ons streven om een voorstel voor wetgeving nog dit jaar in consultatie te doen.

Overgangsperiode

Van de inzet van bewapende particuliere beveiligers kan geen sprake zijn totdat daarvoor een wettelijke regeling is getroffen. Zonder die wettelijke regeling zou immers sprake zijn van wapengebruik zónder de noodzakelijke waarborgen. Het openbaar ministerie zal, indien daartoe grond bestaat, in voorkomende gevallen een strafrechtelijk onderzoek starten. Tot dusver is dat overigens nog niet het geval geweest.

De minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De minister van Veiligheid en justitie,
I.W. Opstelten

De minister van Infrastructuur en milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage. Overzicht aanvragen, inzet, intrekkingen en afwijzingen VPD

De tabel hieronder geeft een totaaloverzicht en het trendmatig verloop weer in de afhandeling door Defensie van de VPD- aanvragen door reders. Het trendmatige verloop geeft inzage in de relatie tussen de verbeteringen die Defensie heeft doorgevoerd in het proces en het aantal aanvragen, toewijzingen en afwijzingen. De informatie over intrekkingen is gebaseerd op de beschikbare informatie van het Ministerie van Defensie.

Periode	Aantal aanvragen	VPD toege-wezen	Ingetrokken Aanvragen	Afgewezen		
				Te late aanvraag	Buiten criteria	Overig
maart 2011-maart 2013	174	56 (32%)	60 (34%)	39 (22%)	12 (7%) ^a	7 (4%) ^c
maart 2011-apr 2012	92	19	25	33	9	6 ^d
april-juni 2012	17	5	8	3 ^e	1 ^b	
jul-dec 2012	47	20	21	3 ^f	2	1
jan – maart 2013	18	12	6	0	0	0

Redenen waarom aanvragen zijn ingetrokken

25x «te duur»
16x «onbekend»
5x «geen behoefte aan VPD, toch aanvraag»
3x «transport afgelast»
3x «route verlegd»
3x «contract ingetrokken»
2x «vertragen was geen optie»
2x «ander transport heeft voorrang gekregen»
1x «door EUNAVFOR begeleid»

Nadere toelichting waarom aanvragen zijn afgewezen:

- Drie schepen voeren buiten het risicogebied, zes schepen hadden geen Nederlandse of Curaçaose vlag en één schip werd niet als kwetsbaar aangemerkt.
- Schip buiten risicogebied.
- Eén schip was te klein om VPD te accommoderen en zes schepen konden een alternatieve route toepassen.
- Eén schip was te klein en vijf schepen konden een alternatieve route toepassen.
- Het betrof aanvragen die werden ingediend op één, drie, vijf en negen dagen voor vertrek.
- Het betrof aanvragen die werden ingediend op resp. drie, vier en twaalf dagen voor vertrek. De twaalf dagen betrof een vertrek uit Mogadishu waar Nederland geen materieel pakket heeft opgeslagen.