

Vergaderjaar 2013–2014

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

nr. 66

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 juni 2014

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Defensie, van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Infrastructuur en Milieu over de brief van de Minister van Defensie van 4 april 2014 over het uitstel van toezending van het beleidsstandpunt «inzet gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen» (Kamerstuk 32 706, nr. 65). De Ministers hebben deze vragen beantwoord bij brief van 16 mei 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De adjunct-griffier van de commissie,
Mittendorff

1

Is de reden van de forse daling van het aantal kapingen de inzet van Vessel Protection Detachments (VPD's), private beveiligers op schepen van andere nationaliteiten en de inzet van de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in anti-piraterijmissies, of ligt de oorzaak erin dat er geen Somatische piraten meer zijn?

De daling van het aantal kapingen is het gevolg van de beveiliging van de zeegebieden rond Somalië door de internationale anti-piraterijmissies *Atalanta*, *Ocean Shield* en de *Combined Maritime Forces*, de zelfbeschermingsmaatregelen die reders treffen, zoals het meevaren in *group transits* door de *Internationally Recommended Transit Corridor*, of in een konvooi begeleid door onafhankelijke landen (China, India, Rusland, Japan, Korea), en de implementatie van de *best management practices*. Aanvullend is er beveiliging aan boord van schepen door gewapende particuliere beveiligers (in het geval van buitenlands gevlagde schepen) en VPD's.

Naast het aantal kapingen was ook het aantal uitgevoerde aanvallen op koopvaardischepen in 2013 minder hoog dan voorheen. Piraten vallen echter nog altijd kleinere vissersboten aan die ze vervolgens als moederschip inzetten op zoek naar koopvaardischepen. De dreiging is nog niet verdwenen; piraten en de achterliggende criminele netwerken blijven actief. Ook zijn de grondoorzaken van piraterij nog volop aanwezig. Zo zijn er nog altijd onvoldoende legitieme alternatieve inkomstenbronnen in Somalië en ontbreekt een effectieve rechtsstaat die straffeloosheid van onder andere piraterij tegengaat.

2

Waarop is de hoogte van de gevraagde financiële bijdrage gebaseerd, gelet op het feit dat reders VPD's te duur vinden? Kan die bijdrage verlaagd worden? Zo ja, onder welke voorwaarden?

3

Welke mogelijkheden zijn er om Vessel Protection Detachments goedkoper te maken dan het standaardtarief van 5.000 euro?

7

Hoe vaak wordt er geen beroep gedaan op een VPD omdat deze te duur zou zijn?

De financiële bijdrage van de reders wordt bepaald door het aantal dagen dat een VPD-inzet duurt en het tarief per dag. In 2011 en 2012 zijn de dagtarieven tweemaal verlaagd, van de oorspronkelijke € 10.700 naar het huidige bedrag van € 5.000.

Door gebruik te maken van opslagruimten voor wapens en munitie op strategische plaatsen in de landen in de regio, is ook de duur van de inzet van gemiddeld drie weken naar twee weken verlaagd. De gemiddelde bijdrage van een reder is op dit moment € 70.000 per inzet. De reële kosten per inzet van een VPD zijn € 211.000. Een verdere daling van de gevraagde financiële bijdrage van reders is op dit moment niet voorzien.

In 2013 en 2014 heeft één reder dertien aanvragen ingetrokken op grond van de financiële bijdrage. Hoe vaak wordt afgezien van het aanvragen van een VPD omwille van de hoogte van de financiële bijdrage is niet bekend.

4

Waarom bestaat een VPD uit 11 mariniers, gelet op het feit dat reders de VPD's bestaande uit 11 mariniers te groot vinden? Wat is de onderbouwing van dit getal? Kunnen de VPD's met minder mariniers worden samengesteld, zodat ook kleine koopvaarders er gebruik van kunnen maken? Als de VPD's van de marine niet met minder mariniers toekunnen, hoe kan het zijn dat private VPD's wel in kleinere teams optreden?

5

Hoe vaak wordt er geen beroep gedaan op een VPD omdat deze van te grote omvang zou zijn?

6

Welke mogelijkheden zijn er om VPD's kleiner te maken dan de standaardomvang?

10

Welke risico's zijn verbonden aan de inzet van kleinere eenheden op de koopvaardij schepen? Welke risico's acht u aanvaardbaar?

De standaardomvang van een VPD (11 personen) berust op het door de CDS gekozen militaire inzetconcept. Dit concept legt, zoals te doen gebruikelijk, de nadruk op de onafhankelijkheid van het team. Het VPD-team opereert zelfstandig, bemant meerdere observatiepunten voor een rondombeveiliging, en is in staat om dit 24 uur per dag te doen, zonder hulp van de scheepsbemanning. Ook kan een team van deze grootte zelfstandig voorzien in eerstelijns geneeskundige verzorging en onderhoudt het beveiligde verbindingen met Nederland en militaire schepen in de omgeving. Het concept is op basis van deze voorwaarden ontwikkeld en kan hierdoor afwijken van het inzetconcept van private partijen of van het VPD-concept van andere landen.

Een reder doet een aanvraag voor de bescherming van een schip, niet voor een team van een bepaalde grootte. Van geval tot geval beziet Defensie of de beveiliging met een team van de standaardomvang kan worden uitgevoerd. In overleg met de reder wordt onder andere gekeken naar de beschikbare accommodatie op het schip. Door creatief met de beschikbare ruimte om te gaan lukt het vrijwel altijd om een VPD met een standaardomvang van elf mariniers in te zetten. De mariniers nemen stretchers mee of wisselen van slaapplek. Tot nog toe is er slechts één aanvraag geweest (2011) die op basis van de toenmalige grootte van het team (24 personen) door Defensie moest worden afgewezen. De belangrijkste beperkende factor in de verdere flexibilisering van het VPD-concept zijn de benodigde *diplomatic clearances* van het gastland waar de *pre-stock* locaties zijn gevestigd. Zie ook vraag 8, 9, 15 en 16.

8

Hoe vaak wordt er geen beroep gedaan op een VPD omdat deze niet flexibel genoeg zou zijn?

9

Welke mogelijkheden zijn er om de inzet van VPD's flexibeler te maken?

15

Is het mogelijk, gelet op het feit dat reders de VPD's niet flexibel inzetbaar vinden, om de tijd tussen de aanvraag van en het boarden door VPD's zo te verkorten dat aan de behoeften van de reders tegemoet gekomen wordt? In hoeverre wordt de lange

doorlooptijd van de aanvraag voor een VPD veroorzaakt door problemen die samenhangen met gewapende Nederlandse mariniers op het territoire van andere landen? In hoeverre kunnen lokale legerplaatsen van bondgenoten of wapendepots op zee bijdragen aan het verkorten van de aanvraagtermijn? Zijn er andere oplossingen denkbaar die de aanvraagtermijn kunnen verkorten, zodanig dat reders het gebrek aan flexibiliteit niet meer als probleem ervaren?

16

Waarom is een langere doorlooptijd tussen aanvraag en uitvoering van een VPD noodzakelijk? Welke mogelijkheden ziet u om de doorlooptijd te verkorten?

In 2011 en 2012 heeft Defensie de inzet van VPD's geoptimaliseerd. Sinds januari 2013 heeft Defensie één keer een VPD-aanvraag afgewezen op grond van flexibiliteit. In dit specifieke geval werd de aanvraag vier dagen voor vertrek vanuit Suez ingediend, waar op dat moment geen VPD-pakket (wapens en munitie) beschikbaar was. Hoe vaak er geen beroep wordt gedaan op een VPD omdat deze niet flexibel zou zijn, is niet bekend. In de praktijk wordt in nauw overleg met de reder gezocht naar een passende oplossing voor elk transport.

De belangrijkste beperkende factor in de verdere flexibilisering van het VPD-concept zijn de benodigde *diplomatic clearances* van het gastland waar de *pre-stock* locaties zijn gevestigd (Egypte, Singapore en de Verenigde Arabische Emiraten). Deze landen hanteren strikte regels voor termijnen van diplomatieke toestemming en ondersteuning voor het vervoer van wapens en munitie op hun grondgebied. De flexibiliteit van het *pre-stock* concept wordt regelmatig onderzocht. Het onderzoek naar een mogelijke opslaglocatie in Oman heeft onlangs uitgewezen dat op die locatie geen additionele flexibiliteit kan worden behaald. Onderzoek naar de stationering van Nederlandse mariniers in Djibouti (naar aanleiding van de motie-Knops/Hachchi, Kamerstuk 32 706, nr. 55) heeft in 2013 uitgewezen geen toegevoegde waarde te hebben, omdat de vaarroutes richting Djibouti in de *High Risk Area* (HRA) liggen. VPD's moeten vóór aankomst bij deze locatie aan boord zijn van schepen om hun beveiligingstaak te kunnen uitvoeren.

Defensie zoekt voortdurend naar mogelijkheden om de inzet van VPD's verder te flexibiliseren. Zo wordt thans bezien of het toezicht op de drijvende wapenopslagplaats nabij Sri Lanka voldoende is om het gebruik ervan te heroverwegen. Hierbij wordt aangetekend dat ook met het gebruik van drijvende wapendepots niet voor alle transporten de inzet van een VPD kan worden gegarandeerd. Het gebruik van deze opslagplaatsen zou mogelijk voor een deel van de aanvragen een meer flexibele oplossing kunnen bieden.

11

Welke ondersteuning van eigen schepen, fregatten en helikopters acht u noodzakelijk bij de uitvoering van VPD's indien gekozen wordt de omvang van een VPD verder terug te brengen?

12

Welke mogelijkheden zijn er om voor het transport van wapens en munitie samen te werken met partners in de NAVO die beschikking hebben over marineschepen in de regio?

Het gebruik van schepen, fregatten en helikopters in de ondersteuning van VPD's, zou leiden tot een zeer inefficiënte inzet van schaarse

middelen. Door de wisselende omvang en samenstelling van de Navo- en EU-aanwezigheid in het gebied, ligt het gebruik van marineschepen voor het transport van wapens en munitie niet voor de hand.

Het huidige VPD-concept is juist gericht op het kunnen «vrijspelen» van de beschikbare marineschepen, vooral met het oog op de omvang van het operatiegebied. Doordat een VPD autonoom kan optreden, wordt voorkomen dat schaarse en duurdere marineschepen moeten worden onttrokken aan internationale antipiraterijoperaties.

13

Hoe vaak en op welke schaal gaan schepen en rederijen onder andere vlag varen als gevolg van het niet toestaan van gewapende private beveiliging op Nederlandse schepen?

14

Hoe vaak en op welke schaal gaan schepen en rederijen onder andere vlag varen als gevolg van problemen met of ontoereikend aanbod van VPD's?

In de afgelopen vijftien maanden (tot en met 31 maart 2014) zijn in totaal 166 schepen uit het register geschreven. In de periode van 31 december 2011 tot en met 31 maart 2013 werden in totaal 65 schepen uit het register geschreven (Kamerstuk 32 706, nr. 51, vraag 59). De Inspectie Leefomgeving en Transport/Scheepvaart registreert het in- en uitvlaggen voor het Nederlandse scheepsregister. De redenen waarom reders in- of uitvlaggen worden niet geregistreerd en zijn daarom niet bekend en niet te achterhalen.

Uit informatie van de redersvereniging blijkt dat buitenlandse reders die overwegen een schip in Nederland te registreren dit uiteindelijk niet doen omdat in Nederland het gebruik van private gewapende beveiligers aan boord van schepen überhaupt niet wordt toegestaan.

17

Welke besparing denkt u met de invoering van private VPD's te realiseren, aangezien private VPD's een goede mogelijkheid lijken om te bezuinigen op de mariniers? Hoeveel mariniers worden door de invoering van VPD's overbodig en moeten wat anders doen?

Mariniers worden op vele manieren ingezet om de Nederlandse belangen te verdedigen. Het korps mariniers is niet groter geworden bij de toewijzing van de VPD-taak en wordt niet kleiner wanneer er minder VPD's worden ingezet. Er is in dit kader dan ook geen sprake van overtolligheid. Van een besparing op het formatiebudget zal derhalve geen sprake zijn.

18

In het advies van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij wordt aangegeven dat de overheid een zorgplicht heeft tot het bewaken van de kwetsbare zeetransporten tegen piraterij. Kunt u bevestigen dat, als de overheid niet zelf het benodigde niveau van bescherming kan bieden, zij verplicht is alternatieven te bieden?

In het advies van de Commissie-De Wijkerslooth (Kamerstuk 32 706, nr. 19) wordt terecht gesteld dat de zorg voor een voldoende mate van veiligheid van zijn onderdanen een kerntaak van de staat is. De beschermingstaak kan echter niet ongeclausuleerd worden geformuleerd. De

wijze waarop de staat de veiligheid van zijn burgers beschermt is in beginsel ter keuze aan de staat zelf.

Het advies van de commissie sluit de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse schepen echter niet principieel uit. Het biedt ruimte voor het toestaan van vormen van gewapende zelfbescherming, maar alleen dan wanneer er een zorgplicht van de overheid bestaat die niet toereikend kan worden nagekomen. Voorts moet gelden dat bij het toelaten van vormen van gewapende zelfbescherming de overheid door regulering en toezicht moet zorgen voor voldoende waarborgen. In de kabinetsreactie is toentertijd gesteld dat als met de militaire VPD-capaciteit niet in een toereikend niveau van bescherming kan worden voorzien, het kabinet een besluit neemt over het al dan niet mogelijk maken van particuliere maritieme beveiligers.

19

Kunt u bevestigen dat vrijwel alle Europese landen inmiddels wel private bewapende beveiligers toestaan en ook goed hebben geregeld, gelet op de opmerking van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij dat internationale ontwikkelingen, zoals het toestaan van private bewapende beveiligers door andere Europese landen, belangrijk kan zijn bij de afweging om private bewapende beveiligers toe te staan op ook de Nederlandse vloot?

De afgelopen jaren hebben de ons omringende landen in toenemende mate de inzet van gewapende particuliere beveiligers gereguleerd. Voor meer informatie over de regelingen die zij hebben getroffen, verwijst het kabinet naar de inbreng voor een schriftelijk overleg met de vaste commissie voor Defensie over de stand zaken *vessel protection detachments* d.d. 13 maart 2014 (Kamerstuk 32 706, nr. 63).

20

Hoe vaak wordt illegale private gewapende beveiliging ingezet door Nederlandse rederijen als gevolg van het niet toestaan van gewapende private beveiliging op Nederlandse schepen?

De inzet van gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse schepen is op dit moment niet toegestaan. Indien uit concrete signalen zou blijken van een situatie waarin de wet wordt overtreden, zal worden gezien of dit aanleiding geeft tot strafvorderlijk optreden.

21

Welke juridische constructie kan worden toegepast zodat het geweldsmonopolie en de sanctionering daarvan wel bij de overheid blijft, maar de uitvoering onder voorwaarden plaatsvinden door private partijen? Zijn er praktijkvoorbeelden beschikbaar waarin dit wordt toegepast?

Het geweldsmonopolie houdt in dat de staat bepaalt wie onder welke voorwaarden geweld mag toepassen. In het voorlopige beleidsstandpunt, dat nog niet met de Kamer is gedeeld, zou niet worden voorzien in de mogelijkheid dat het maritieme particuliere beveiligers wordt toegestaan geweld aan te wenden. Indien in een bepaalde situatie een maritieme particuliere beveiligers wel geweld toe zou passen, dient hij zich hiervoor te verantwoorden. Een eventueel beroep op noodweer is ter beoordeling aan het OM en uiteindelijk de rechter.

22

Wat is de schade voor de Nederlandse economie, direct en indirect, van het niet toestaan van gewapende private beveiliging op Nederlandse schepen?

23

Hoeveel werkgelegenheid gaat er in Nederland verloren als gevolg van het niet toestaan van gewapende private beveiliging op Nederlandse schepen?

Per 1 januari 2014 waren ruim 1250 schepen (7,9 miljoen gross ton) ingeschreven in het Nederlandse register. Volgens het meest recente onderzoek (2013) was het aantal Nederlandse zeevarenden op Nederlandse vlagschepen 3800. In 2012 realiseerde de zeevaartsector een directe toegevoegde waarde van € 0,7 miljard. In 2008 was dat nog € 1,2 miljard. Deze daling is in hoge mate veroorzaakt door de economische crisis. De invloed op het mislopen van inkomsten van uitvlaggen, niet invlaggen, toename van personeelskosten en verlies van arbeidsplaatsen, is niet bekend.

Naast de directe en indirecte effecten voor het Nederlandse scheepsregister, zijn er nadelige effecten voor het gehele maritieme cluster. Reders die schepen hebben uitgevlagd, hebben aangegeven dat dit zijn weerslag heeft op de locatie waar het management van de schepen zich bevindt, alsmede op de locatie van hun aanbestedingen voor reserveonderdelen en reparaties, de financieringen bij banken en het gebruik van accountants en maritieme advocatuur.

Verder zijn er effecten voor zeevarenden. Nederlands personeel, waarvoor bepaalde belastingvoordelen gelden indien een schip onder Nederlandse vlag vaart (teneinde dat personeel in de mondiale concurrentie betaalbaar te houden), zal minder aantrekkelijk zijn als het schip niet onder Nederlandse vlag vaart.

24

Welke visie heeft u op de taak van de Koninklijke Marine? Is de Koninklijke Marine mede opgericht ter bescherming van de Nederlandse koopvaardij? Bent u van oordeel dat een keuze voor private beveiliging een diskwalificatie is van de eigen Koninklijke Marine?

De Koninklijke Marine (KM) is verantwoordelijk voor het brengen van veiligheid op en vanuit zee. De marine is verantwoordelijk voor het beschermen van scheepvaartroutes tegen alle mogelijke dreigingen, waaronder die van piraterij. De KM beschermt de (nationale) handelsbelangen door de ongehinderde doorgang van de internationale handelsvloot te garanderen, ook in gebieden waar piraterij voorkomt (zoals het zeegebied nabij Somalië). Hiertoe levert de KM staven, schepen en VPD's. Mede dankzij de inspanningen van de KM, in combinatie met internationale maritieme inspanningen en zelfbeschermingsmaatregelen door de scheepvaartbranche, is het aantal kapingen en aanvallen op koopvaardij-schepen sterk teruggebracht.

25

Hoe verhoudt de uitspraak van de Minister van Defensie over de wenselijkheid van de inzet van private beveiliging aan boord van koopvaardij-schepen zich met de uitspraak van de Minister van Veiligheid en Justitie dat private beveiliging op waardetransporten niet gewenst is? Kunt u uitleggen welk principeel

verschil er is tussen het waardetransporten de koopvaardij-schepen in het licht van het geweldsmonopolie van de overheid?

Waardetransporten worden uitgevoerd op Nederlands grondgebied, waar Nederlandse rechtshandhavende instanties zoals de politie (kunnen) optreden. Dat is niet te vergelijken met de situatie op open zee, in zeegebieden waar sprake is van een aanzienlijk risico op piraterij. In deze zeegebieden zijn kuststaten die effectief (kunnen) optreden tegen piraten en (internationale) rechtshandhavende instanties afwezig.

In het licht van het geweldsmonopolie geldt dat het kabinet niet voornemens is te voorzien in het creëren van een bevoegdheid tot geweldsaanwending, ook niet voor de situatie op open zee buiten het Nederlands grondgebied. In beide situaties onderstreept het kabinet overigens dat private partijen primair zelf risico's dienen te vermijden of verkleinen door voorzorgsmaatregelen te nemen.

26

Welke budgettaire ruimte is in de begroting beschikbaar voor de inzet van VPD's? Kunt u deze inzichtelijk maken?

Met de eerste suppletoire Wet komt vanuit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) budget beschikbaar om de inzet van VPD's te financieren. Planmatig zijn in het BIV 175 VPD-inzetten begroot voor € 8,1 miljoen. Op het moment dat het aantal VPD's in de realisatie lager uitvalt, ontstaat er budgettaire vrijval in het BIV.

Met de eerste suppletoire Wet wordt het aantal begrote inzetten verlaagd, vanwege het achterblijvende aantal aanvragen in 2014. Het aantal inzetten wordt verlaagd van 175 naar 75 en de raming wordt neerwaarts bijgesteld naar € 4 miljoen.

27

Welke mogelijkheden zijn onderzocht om, conform het advies van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, indien het niet mogelijk blijkt van overheidswege voldoende beveiliging te organiseren aan boord van koopvaardij-schepen, dit (zo nodig) met inlening van tijdelijk militair personeel op te lossen? Welke constructies zijn onderzocht? Wat heeft dit opgeleverd? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende constructies?

Er zijn diverse constructies onderzocht. U bent op 9 januari 2012 (Kamerstuk 32 706, nr. 22) en op 5 maart 2012 (Kamerstuk 32 706, nr. 25) op de hoogte gesteld van de haalbaarheid van deze constructies. Zoals ook op dat moment het geval was, is de personele capaciteit van Defensie geen beperkende factor voor de inzet van VPD's.

28

Is het project Enterprise resource planning /Strategic process and enabled reengineering (ERP/SPEER) adequaat ondersteunend voor de Koninklijke Marine om flexibel en gericht VPD's samen te stellen om de Nederlandse Koopvaardij te beschermen? Welke knelpunten zijn er in de praktische uitvoering en samenstelling van een VPD missie?

De VPD's worden niet ondersteund door ERP/SPEER. In de praktische uitvoering en samenstelling van een VPD-missie worden, binnen de beschikbare mogelijkheden, geen knelpunten ervaren. Zie ook vraag 8, 9, 15 en 16.