

Vergaderjaar 2015–2016

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

Nr. 75

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 27 mei 2016

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Veiligheid en Justitie, van Infrastructuur en Milieu, van Defensie en van Buitenlandse Zaken over de brief van 4 december 2016 inzake de aanbidding van het beleidsstandpunt «Bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij», aangaande de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Kamerstuk 32 706, nr. 74).

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 mei 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Eck

1

Zijn er voorbeelden van gebeurtenissen waarbij private beveiligers aan boord van schepen van landen die wetgeving hebben voor private beveiliging geweld hebben gebruikt tegen piraten? Kunt u deze voorbeelden toelichten, inclusief de stappen die genomen zijn na de gebeurtenissen?

Het kabinet houdt geen overzicht bij van incidenten aan boord van schepen varend onder een andere vlag dan de Koninkrijksvlag, ook niet waar dat het aanwenden van geweld door gewapende private beveiligers (PSC's) aan boord van die schepen betreft. Voor zover op dit moment bekend publiceren landen met wetgeving op het gebied van de inzet van gewapende particuliere beveiligers dergelijke overzichten evenmin. Wel is bekend dat bijvoorbeeld Noorwegen incidenteel met een dergelijke gebeurtenis te maken heeft gehad. In deze gevallen zijn schoten in de lucht afgevuurd en zijn vervolgens op grond van de daar vigerende wetgeving noodzakelijke stappen doorlopen.

2

Welke landen hebben reeds wetgeving opgesteld voor de inzet van gewapende particuliere beveiligers op koopvaardischepen? Kunt u de belangrijkste regels en verschillen daarbij benoemen?

Een groot deel van de zeevarende landen staat de inzet van PSC's toe, met het oog op het belang van de veiligheid van de scheepvaart. Zo staan onder andere België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Japan, Kroatië, Luxemburg, Noorwegen, Malta, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden de inzet van PSC's toe.

In grote lijnen sluit de wetgeving in de genoemde landen aan bij de richtsnoeren van de International Maritime Organization (IMO). Van grote inhoudelijke verschillen in de wetgeving lijkt geen sprake te zijn, wel van nuanceverschillen die mede samenhangen met verschillen in rechts-tradities. In dit verband is een sprekend voorbeeld dat het Verenigd Koninkrijk geen specifieke wetgeving kent, maar de inzet – langs overigens inhoudelijk vergelijkbare lijnen als in andere landen – regelt door middel van een *guidance*.

Frankrijk is het enige EU-land dat nog zowel VPD's als PSC's inzet. De praktijk leert dat door Frankrijk vooral PSC's worden ingezet en weinig gebruik wordt gemaakt van VPD's.

3

Kunt u vanaf 2013 voor ieder jaar inzichtelijk maken hoe vaak Defensie niet kon voldoen aan een verzoek voor Vessel Protection Detachment (VPD) met de redenen daarvoor?

De afgelopen jaren is een klein aantal aanvragen voor een VPD afgewezen. Zowel in 2013 als in 2014 ging het per jaar in totaal om drie afgewezen aanvragen. In 2015 is slechts één aanvraag afgewezen. Er werd één aanvraag afgewezen omdat de aanvraagtermijn te kort was, en de overige omdat de vaarroute niet door het risicogebied (*High Risk Area*) liep. Reders geven aan dat deze aanvragen mede vanwege kosten en ruimtegebrek niet altijd worden gedaan.

4

Hoeveel uitstelbrieven heeft u naar de Kamer gestuurd, voordat u ons het beleidsstandpunt toestuurde?

Het kabinet heeft de Kamer acht maal bij brief bericht over de gewijzigde datum van toezending van het beleidsstandpunt (Kamerstuk 32 706, nrs. 65, 68, 69, 70, 71, 72, 73 en Kamerstuk 29 521, nr. 284).

5

Is er onderzocht in welke mate de behoefte aan teams teruggebracht kan worden door inzet van technische beschermingsmiddelen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is daarvan de uitkomst?

Het kabinet heeft geen onderzoek gedaan of doen uitvoeren naar de mogelijkheid van het terugdringen van de behoefte aan gewapende beveiliging door de inzet van nieuwe technische beschermingsmiddelen. De scheepvaartsector volgt nauwlettend de ontwikkelingen op het gebied van technische beschermingsmiddelen en geeft aan dat zij – naast de beschermingsmaatregelen zoals opgesteld in BMP4 – ook open staat voor het toepassen van nieuwe technieken. Overigens is het volledig uitvoeren van de BMP's een voorwaarde voor de toekenning van een VPD. Echter, de beschermingsmaatregelen kunnen in sommige omstandigheden niet toereikend zijn om te voorkomen dat piraten aan boord komen. Daarom is naast deze beschermingsmiddelen in sommige gevallen ook de aanvullende inzet van beveiligers nodig.

6

Kunt u bevestigen dat de aangekondigde wetgeving die, in aanvulling op de inzet van VPD's, de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse schepen onder strikte voorwaarden mogelijk maakt, zich nu en in de toekomst uitsluitend zal beperken tot de bescherming van varende koopvaardij in het risicogebied nabij Somalië? Zo nee, waarom niet?

Zoals in het beleidsstandpunt is vastgelegd, wordt de inzet van PSC's toegestaan in door het kabinet vast te stellen zeegebieden waar het risico op piraterij hoog is. Het kabinet constateert dat op dit moment sprake is van zo'n risicogebied in de wateren rondom Somalië. In geval in de toekomst in internationaal verband ander water als hoog risico gebied wordt aangemerkt, dan kan Nederland bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook een dergelijk gebied aanwijzen.

7

Welke Europese landen staan de inzet van gewapende particuliere beveiligers op hun koopvaardij schepen toe?

Zie het antwoord op vraag 2.

8

Is het mogelijk – in het kader van de zorgplicht van de overheid – de reders materieel en/of financieel tegemoet te komen wanneer zij geweldloze middelen aanschaffen of door bij te dragen aan onderzoek en ontwikkeling? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke mogelijkheden zijn er?

Het rapport van de commissie-De Wijckerslooth stelt dat de zorgplicht van de overheid in beginsel begrensd dient te zijn. Een van de begrenzingen die het kabinet nu al stelt met betrekking tot de inzet van VPD's, is dat reders een beroep kunnen doen op de inzet van gewapende beveiliging als hun schepen door een gebied zullen varen dat als «high risk area» is aangemerkt.

De toepassing van de BMP's en de inzet van overige technische middelen vallen onder de verantwoordelijkheid van de reder en de kapitein.

9

Kunt u aangeven hoeveel van deze landen eenzelfde concept als de VPD hebben dan wel hadden, naar aanleiding van de gevoerde gesprekken met de ons omringende landen en met beveiligingsorganisaties die in overeenstemming met internationaal ontwikkelde kwaliteitsstandaarden nu al gewapende particuliere

beveiligingsdiensten op buitenlandse schepen verlenen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de verschillende VPD concepten?

Frankrijk is het enige land dat nog zowel VPD's als PSC's inzet ter bescherming van de koopvaardij tegen piraterij. Tot voor kort was dit ook het geval door Italië. De praktijk leert dat koopvaardij schepen die onder de Franse vlag varen nog vooral PSC's worden ingezet en weinig VPD's. Op onder Italiaanse vlag varende koopvaardij schepen worden uitsluitend nog PSC's ingezet.

Vanuit operationele afwegingen heeft Nederland gekozen voor een VPD-concept dat onder meer 24 uur per dag autonoom kan opereren met een 360 graden dekking en ook zelfstandig kan voorzien in eerstelijns geneeskundige zorg. Dit is een andere benadering dan die Frankrijk en Italië in het verleden voorstonden aangezien deze landen afhankelijk waren van de bemanning en de kapitein bij het uitvoeren van hun taken.

10

Kunt u een berekening maken van hoeveel het ongeveer per jaar zou kosten wanneer Defensie alle kosten zou betalen voor de inzet van een VPD en dus niet langer een bijdrage vraagt van de reders?

Het is niet mogelijk om een schatting van deze kosten te maken omdat het op dit moment niet bekend is hoeveel reders gebruik zullen willen maken van een VPD als daaraan geen kosten meer verbonden zijn.

Het valt echter niet uit te sluiten dat het kosteloos aanbieden van VPD's aan de koopvaardijsector zal leiden tot een toename van de vraag en daarmee ook tot een toename van de kosten voor Defensie.

11

Hoeveel van de 75% die volgens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) de spotmarkt vormt, vaart regelmatig door het risicogebied zoals dat nu gedefinieerd is? Hoeveel aanvragen zijn er vanuit de spotmarkt voor het varen door dit risicogebied ontvangen?

De KVNR schat dat het om ruim 240 schepen gaat die mogelijk in het risicogebied varen. Dit getal kan echter niet door het kabinet worden gevalideerd omdat deze schepen geen aanvraag indienen voor een VPD. In 2015 is er één aanvraag uit de spotmarkt ontvangen. Deze is toegekend, maar niet uitgevoerd.

12

Kunt u inmiddels aangeven hoeveel VPD's in 2015 zijn ingezet?

In 2015 zijn in totaal 46 VPD's ingezet.

13

Hoe vaak en op welke schepen is in 2014 een VPD met een kleinere omvang dan 11 personen ingezet? Hoe vaak en op welke schepen is in 2015 een VPD met een kleinere omvang dan 11 personen ingezet?

Zowel in 2014 als in 2015 zijn geen VPD teams ingezet met een kleinere omvang dan elf personen.

14

Wat is de huidige stand van zaken van het in 2014 door Sri Lanka gedane aanbod om de pakketten op Sri Lankaans grondgebied op te slaan, onder uiterst flexibele voorwaarden?

Nederland en Sri Lanka zijn in onderhandeling over de tekst van de overeenkomst die opslag van de VPD-pakketten op Sri Lankaans grondgebied mogelijk moet maken. De verwachting is dat deze onderhande-

lingen medio dit jaar zullen worden afgerond. Na operationeel overleg kan de locatie in gebruik kan worden genomen.

15

Is het mogelijk om, bij het hanteren van het uitgangspunt van «VPD tenzij» naast de al genoemde verwachting dat reders aan de Best Management Practices circulaire no. 1339 (BMP) van de International Maritime Organisation (IMO) voldoen, een minimum-niveau aan technische beschermingsmiddelen te eisen waaraan reders moeten voldoen, alvorens in aanmerking te komen voor een VPD of te worden geautoriseerd om particuliere beveiligers in te zetten? Zo nee, waarom niet?

De verantwoordelijkheid voor het toepassen van de BMP ligt bij de reder en de kapitein. Schepen met een Nederlands VPD aan boord voeren de BMP-maatregelen altijd volledig uit. Dit is een voorwaarde voor het verkrijgen van een VPD en zal ook een voorwaarde zijn bij inzet van particuliere beveiligers. Nader zal moeten worden gezien of en hoe de inzet van nieuwe technische beschermingsmiddelen zoals geluidskanonnen en stroboscopen passen in het spectrum van BMP-middelen dat de reders nu al inzetten om te voorkomen dat piraten in de buurt of aan boord van een koopvaardijship kunnen komen.

De nieuwe technische beschermingsmiddelen zijn niet opgenomen in de BMP. Van deze middelen zal nog moeten blijken in hoeverre ze gewelddoos en effectief zijn. Mochten deze middelen inderdaad als gewelddoos kunnen worden aangemerkt, dan is het denkbaar dat het gebruik ervan wordt betrokken bij de inzet van een VPD of PSC.

16

Wat is het percentage (of het aantal personen) opvarenden van de circa 224.000 Nederlandse personen die volgens het maritieme cluster werk hebben in het maritiem cluster? Hoeveel van die opvarenden werken in de spotmarkt?

Volgens de Maritieme Monitor 2015 werkten in 2014 in totaal 27.236 opvarenden aan boord van schepen uit het Nederlandse scheepsregister. Het aantal Nederlandse zeevarenden op deze schepen is 4.807. Ongeveer 75 procent van de Nederlandse schepen werkt op de spotmarkt. Lijnvaart (vooral containers) is goed voor de overige 25 procent. De overheid en de sector beschikken niet over exacte cijfers van de spotmarkt. Omdat ongeveer 75 procent van de schepen op de spotmarkt werkt, zou naar schatting een evenredig deel van 4.807 neerkomen op 3.605 Nederlandse opvarenden. Het totale aantal zeevarenden op schepen uit het Nederlandse scheepsregister in de spotmarkt is dan ongeveer 20.000 personen.

17

Hoeveel Nederlandse reders zijn failliet gegaan sinds 2012 vanwege ontbrekende wetgeving over private beveiliging?

Tal van omstandigheden en oorzaken kunnen leiden tot het failliet gaan van een rederij. Zowel de overheid als de scheepvaartsector houdt hierover geen gegevens bij. Er kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over een verband tussen ontbrekende wetgeving en het aantal faillissementen.

18

Hoeveel Nederlandse schepen zijn uitgevlagd sinds 2012 vanwege ontbrekende wetgeving over private beveiliging?

De KNVR stelt dat van de in Nederland geregistreerde schepen die regelmatig door het piraterijgebied varen er in 2012 tussen de vijftien en twintig schepen permanent of tijdelijk zijn uitgevlagd vanwege het verbod op de inzet van gewapende particuliere beveiligers. Volgens de KNVR zouden reders hun schepen eveneens niet invlaggen vanwege de

ontbrekende wetgeving inzake private beveiligers. Dit veroorzaakt evenals uitvlaggen economische schade.

Sinds 2012 zijn 267 schepen uitgeschreven uit het Nederlandse register. Uitgesplitst per jaar gaat het om de volgende aantallen: 51 in 2012, 80 in 2013, 62 in 2014, 74 in 2015. Tal van omstandigheden en redenen kunnen voor een reder aanleiding vormen om een of meer schepen uit te vlaggen. De overheid en de scheepvaartsector houden hierover geen gegevens bij. Er kunnen daarom geen op gegevens gebaseerde uitspraken worden gedaan over een specifiek verband tussen ontbrekende wetgeving en het uitvlaggen van schepen.

19

Met hoeveel schepen is de totale omvang van de Nederlandse vloot afgenomen in respectievelijk 2012, 2013, 2014 en 2015?

Hieronder volgt een weergave van de vloot onder Nederlandse vlag in de gevraagde jaartallen. Deze cijfers zijn afkomstig van de Inspectie Leefomgeving en Transport. De totale omvang van de Nederlandse vloot is het laatste jaar niet afgenomen. Het aantal handelsschepen is in 2014 voor het eerst sinds 2005 wel afgenomen.

Vloot van in Nederland geregistreeerde zeeschepen:

	31/12 2012	31/12 2013	31/12 2014	31/12 2015
Handelsvaart	800	822	808	790
Zeesleepvaart	247	260	258	275
Waterbouw	169	168	167	171
Totaal	1.216	1.250	1.233	1.236

20

Wat is het percentage dat jaarlijks (in de beleidsbrief geschat op tussen de vijftien en twintig Nederlandse schepen) al dan niet tijdelijk uitgevlagd is om onder een andere vlag op transporten door het risicogebied voor de kust van Somalië te kunnen voorzien in de inzet van gewapende particuliere beveiligers, ten opzichte van de totale omvang van de Nederlandse vloot?

In 2015 voeren 1236 schepen onder de Nederlandse vlag, waarvan 790 handelsvaartschepen. Ongeveer 70 procent van de handelsvaartschepen bestaat uit *short sea* schepen. Deze varen niet of nauwelijks door de Golf van Aden. De 30 procent overige handelsvaartschepen (zo'n 230 schepen) varen mogelijk een enkele keer of vaker wel door dit zeegebied. Reders en redersvereniging stellen dat jaarlijks ongeveer twintig schepen uitvlaggen vanwege het niet toestaan van particuliere beveiliging. Dit is een percentage van 8 à 9 procent.

21

Hoeveel banen zijn er in de maritieme sector verdwenen vanwege het ontbreken van wetgeving over particuliere beveiliging?

Het verdwijnen van banen in de maritieme sector kan tal van oorzaken hebben. Hierover worden geen gegevens bijgehouden. Een van de oorzaken kan het uitvlaggen dan wel niet invlaggen van schepen zijn waarvan de oorzaak kan zijn gelegen in factoren zoals de financiering van schepen, salariskosten, sociale lasten en mogelijk het niet toestaan van PSC's. Uitvlaggen of niet invlaggen, om welke reden dan ook, heeft in ieder geval negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid van Nederlandse zeevarenden.

22

Zijn er voorbeelden te noemen van reders en kapiteins die het voor het gebied opgestelde BMP niet hebben toegepast?

Periodiek komt een overzicht beschikbaar via het EU *Maritime Security Committee* van schepen die zich niet hebben aangemeld bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA). Het doen van meldingen bij MSCHOA is slechts een van de maatregelen van de BMP en is van toepassing op slechts een beperkt aantal Nederlandse schepen. Hoewel de uitvoering van de maatregelen van de BMP niet verplicht is, wijst de KVR de reders van deze schepen op het belang van naleving van de BMP. Schepen met een Nederlands VPD aan boord voeren de BMP maatregelen altijd volledig uit, omdat dit een voorwaarde is voor het verkrijgen van een VPD.

23

Zou Nederland als belangrijke maritieme natie met een geavanceerde technologiesector niet méér of vooral moeten inzetten op een meer geïntegreerde aanpak dan in de BMP en uitbreiding van de lijst met aanvullende geweldloze technische middelen? Zo nee, waarom niet?

Nederland is een belangrijke maritieme natie. Reders maken waar mogelijk optimaal gebruik van door de technologiesector ontwikkelde instrumenten en middelen. De BMP behelzen een geïntegreerde aanpak die in internationaal verband periodiek wordt herzien en aangevuld met nieuwe, beproefde middelen en inzichten op basis van operationele ervaringen en «*lessons learned*». Van die geïntegreerde aanpak maakt de mogelijke inzet van een bewapend maritiem beveiligingsteam deel uit. Van de zogeheten «geweldloze middelen» moet nog worden vastgesteld of en in hoeverre deze geweldloos en effectief zijn.

24

Is het mogelijk technische ontwikkelingen te stimuleren door in samenwerking met reders en de Maritime Security Alliance (MSA) een TNO onderzoeksprogramma te starten naar een optimale en geïntegreerde aanpak van geweldloze bescherming (op basis van zogeheten doelfinanciering, met bijvoorbeeld als doel van dit onderzoek het terugdringen van de noodzaak voor beschermings-teams, zowel militair als niet militair)?

Een onderzoek zoals voorgesteld is niet per se nodig om de vraag te kunnen beantwoorden of we in Nederland onder de strikte voorwaarden van het VPD-tenzij concept, PSC's aan boord van schepen willen toestaan. Wel kan onderzoek het inzicht vergroten in de mogelijkheden om de veiligheid te vergroten zonder het gebruik van wapens. Nederland hecht eraan koploper te zijn als het gaat om innovatie op het maritieme vlak. Het kabinet staat daarom positief tegenover marktinitiatieven die beogen de verdere technische ontwikkelingen te stimuleren.

25

Wat verstaat u onder «een andere vorm van preventieve bijstand»?

In het Beleidskader «*Militaire Vessel Protection Detachment* (VPD) ter bescherming van individueel zeetransport» van juni 2011 zijn toetsingscriteria opgenomen voor de beoordeling of een transport in aanmerking komt voor militaire bijstand door VPD's. Een van deze criteria is dat het zeetransport een route volgt waarbij (collectieve) bescherming vanuit andere militaire operaties niet mogelijk is (militair escort) en waarbij op basis van de (inter)nationale dreigingsappreciatie sprake is van een piraterijgevaarlijk gebied. Met «een andere vorm van preventieve bijstand» wordt gerefereerd aan dit toetsingscriterium.