

Vergaderjaar 2016–2017

34 558

Voorstel van wet van de leden Ten Broeke en Knops houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Piraterij bestaat al sinds het begin van de zeevaart, maar is helaas geen fenomeen uit een ver verleden. Het is nog altijd een in bepaalde gebieden van de wereld veelvoorkomende, ernstige vorm van criminaliteit, met potentieel grote gevolgen voor getroffenen en aanzienlijke economische consequenties. Alleen de dreiging van piraterij en de mogelijke gevaren voor lijf en leden kan al een enorme impact hebben op zeelieden en hun naasten. Voor de veiligheid en het welzijn van deze mensen is adequate bescherming tegen piraterij noodzakelijk.

Veilige strategische doorvoerroutes zijn ook van groot economisch belang. Dat geldt in het bijzonder voor een op handel gericht land als Nederland. Ons land heeft veel te winnen bij veilige scheepvaartroutes en bij een beschermde doorgang van koopvaardij schepen die onder de Nederlandse vlag door gebieden met een verhoogd risico op piraterij varen.

Bij de beveiliging van hun schepen kunnen Nederlandse reders momenteel gebruik maken van bescherming door de staat. In de meeste gevallen wordt die geboden door de inzet van mariniers, zogenoemde *Vessel Protection Detachments* (VPD's). De inzet daarvan leidt niet in alle gevallen tot een voldoende mate aan bescherming.

2. Doel van het wetsvoorstel en inhoud van de regeling op hoofdlijnen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe:

- Adequate beveiliging mogelijk te maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd (vanwege ruimtegebrek of de tijd die nodig is voor het verkrijgen van toestemming) of hoeft te worden aanvaard

(vanwege te veel omvaren of onevenredige verhoging van de kosten die moeten worden gemaakt);

- Commerciële belangen van de Nederlandse koopvaardij te beschermen door de beveiliging van transporten mogelijk te maken voor prijzen die overeenkomen met de prijzen die buitenlandse reders voor de bescherming van hun transporten betalen (*level playing field*).

Dit wetsvoorstel regelt:

- De borging van de kwaliteit van beveiligingsbedrijven en hun beveiligers (certificering, vergunningverlening en toezicht);
- Het voorwaardelijk toepassen door de reder en kapitein van alle redelijkerwijs mogelijk beschermingsmaatregelen;
- De bevoegdheid van particuliere maritieme beveiligers om onder bijzondere omstandigheden wapens te gebruiken en geweld aan te wenden;
- De aanvraag en toestemming voor de beveiliging van transporten.

3. Aanleiding en achtergrond

Piraterij en gevolgen

Tot eind jaren tachtig van de vorige eeuw kwam piraterij niet veel voor. In 1989 deden aanvallen op koopvaardij schepen hun intrede voor de kust van Somaliland. In 1991 viel het militair regime van Barre, hetgeen Somalië deed afglijden naar een falende staat. De chaos die daarop volgde was een goede voedingsbodem voor criminaliteit, waaronder ook aanvallen op zee en piraterij. Zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in 2010 schreef was piraterij «rond de eeuwwisseling op de internationale scheepvaartroute door de Golf van Aden en in het Somalië Bassin nog beperkt van omvang en richtte deze zich vooral op buitenlandse trawlers, kleine vrachtschepen en particuliere zeiljachten.»¹ Vanaf 2006 kwam meer nadruk te liggen «op zwaar bewapende aanvallen op ongewapende vrachtschepen, zelfs ver uit de kust.»² En in 2009 en 2010 ontstond «een sterke toename van Somalische piraterij op de Indische Oceaan tot 1000 zeemijlen uit de kust en nabij de kust van Kenia, Seychellen, Tanzania en Madagaskar.»³

De afgelopen jaren is het aantal piraterij aanvallen in de buurt van Somalië significant teruggedrongen. Dat is mede te danken aan de internationale, multidisciplinaire aanpak van de piraterijproblematiek voor de kust van Somalië, waaronder de anti-piraterij operaties *Atalanta* (EU) en *Ocean Shield* (NAVO).⁴ Hieraan heeft ook Nederland sinds 2008 belangrijke militaire bijdragen geleverd met de inzet van marine-fregatten bij het escorteren van kwetsbare transporten en het patrouilleren tegen piraten. De dreiging van piraterij is echter niet verdwenen. Nog altijd lopen schepen in bepaalde gebieden – met name bij de kust van Somalië in de Golf van Aden – een aanzienlijk risico doelwit te worden van piraten.

Piraterij onderscheidt zich van andere vormen van misdaad doordat een schip zich (over het algemeen) in eenzaamheid over de zee verplaatst en het op volle zee ontbreekt aan een handhavende overheid. Anders gezegd ontbreekt bij piraterij een internationale politiemacht die de rechtsorde op zee bewaakt. Zoals de Adviescommissie gewapende particuliere bevei-

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*, no. 72, december 2010, p. 14.

² Ibidem, p. 15.

³ Ibidem, p. 16.

⁴ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 2–3.

liging tegen piraterij in haar rapport uit 2011 over dit thema stelt: «De marineschepen van de internationale gemeenschap vervullen daarin wel een functie door het patrouilleren in risicogebieden rond de Hoorn van Afrika, doch op het grote oppervlak van de Indische oceaan zijn zij niet in staat voor voldoende veiligheid te zorgen.»⁵

De economische consequenties van piraterij zijn aanzienlijk. Niet minder dan 90% van de wereldhandel gaat via de zee. Als handelsland is Nederland in het bijzonder afhankelijk van toegankelijke en stabiele scheepvaartroutes. Meer dan 70% van de Nederlandse import komt ons land binnen via de zee. Nederland is het 7^e importland ter wereld en het 5^e exportland. Ongeveer 2/3^e van de export verlaat ons land via binnenwateren of de zee. Rotterdam is de grootste haven van Europa en de achtste haven ter wereld. Piraterij heeft potentieel een zeer ontwrichtende uitwerking op deze activiteiten. In 2010 werden de totale kosten van piraterij wereldwijd geschat op tien miljard dollar per jaar. Daarbij moet gedacht worden aan verzekeringspremies, langere vaartroutes, kosten voor aanvullende beveiligingsmaatregelen en de inzet van marines tegen piraterij.⁶

De zeevaartsector is in Nederland een belangrijke sector. 13.800 personen zijn werkzaam in deze sector. De omzet die door de zeevaartsector wordt gegenereerd bedroeg in 2013 bijna € 5,2 miljard, waarvan € 4,8 miljard in het buitenland. De toegevoegde waarde van de zeevaart bedroeg € 1,6 miljard. De maritieme cluster, waarvan de zeevaartsector onderdeel is, biedt werk aan ongeveer 224.000 personen. De werkgelegenheid in de maritieme cluster vormt daarmee 2,5% van de totale werkgelegenheid in Nederland. In 2013 genereerde de maritieme cluster in Nederland een toegevoegde waarde van € 21 miljard, oftewel 3,3% van het Nederlandse Bruto Binnenlands Product.⁷ De dreiging van piraterij kan uiteindelijk ook consequenties hebben voor de aantrekkelijkheid van het beroep van zeevarende en daarmee voor de gehele Nederlandse maritieme cluster, die voor een goed functioneren in hoge mate afhankelijk is van ex-zeevarenden.⁸

In alle Europese landen met een maritiem belang is inmiddels wetgeving opgesteld die de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van koopvaardijsschepen toestaat.⁹ Inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers is op schepen die varen in de High Risk Area voor de kust van Somalië in die landen daardoor rechtsstatelijk geborgd. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland, Frankrijk, België, Denemarken, Noorwegen en Italië. Het feit dat deze landen de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers inmiddels wel toestaan en Nederland niet, verstoort het *level playing field* in de zeevaartsector. Anders gezegd betalen Nederlandse reders hogere prijzen dan buitenlandse reders voor de bescherming van hun transporten. Dat is in het nadeel van de Nederlandse zeevaartsector. Zij loopt opdrachten mis, omdat ze niet altijd kan voldoen aan de beveiligingseisen die ladingege-

⁵ Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij*, 2011, p. 19.

⁶ Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij*, 2011, p. 20.

⁷ Cijfers zoals vermeld in het Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, op basis van de Nederlandse Maritieme Cluster Monitor 2014, Ecorys, december 2014, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

⁸ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16 32 706, nr. 74, p. 6.

⁹ I. van Hespén, «Protecting Merchant Ships from maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State requirements,» *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 45, no. 3, July 2014.

naren en verzekeraars stellen aan het transport van ladingen. Omdat de zeevaartsector een zeer internationale bedrijfstak is en bedrijven zich gemakkelijk kunnen verplaatsen om zich ergens anders ter wereld te vestigen, leidt een verstoring van het level playing field gemakkelijk tot negatieve gevolgen. Het leidt tot financiële schade voor reders, hetgeen vervolgens *uitvlaggen* bevordert.

Uitvlaggen betekent dat reders hun schepen uit laten schrijven uit het Nederlandse scheepvaartregister en zich in een ander land registreren en dus onder die vlag verder varen. Dat heeft gevolgen voor de gehele Nederlandse scheepvaartsector, omdat bijkomende activiteiten aan de wal, waaronder reparaties, financiering door banken, vraag naar accountants en maritieme advocatuur, daardoor ook naar het buitenland verplaatsen. Naar dergelijke activiteiten, die binnen de sector juist de meeste toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie opleveren, komt daardoor ook minder vraag in Nederland. Omdat Nederlandse reders door uitschrijven uit het register in Nederland (uitvlaggen) aanspraak op een belastingvoordeel voor Nederlandse en Europese werknemers kunnen verliezen, heeft dat mogelijk ook direct invloed op de positie van die zeevarenden. Hogere kosten kunnen namelijk arbeidsplaatsen in de zeevaartsector kosten, waardoor uiteindelijk de gehele maritieme cluster wordt geraakt.

Naast het uitvlaggen, is ook het niet invlaggen een probleem. Het huidige Nederlandse standpunt inzake de inzet van particuliere maritieme beveiligers aan boord van koopvaardij-schepen zorgt ervoor dat reders kiezen om niet onder de Nederlandse vlag te varen maar onder een ander vlag. Ook dit is schadelijk voor de Nederlandse maritieme cluster.

Het level playing field kan hersteld worden door onder voorwaarden ook op Nederlandse koopvaardij-schepen gewapende particuliere maritieme beveiligers toe te staan.

Best Management Practices

Reders zijn zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en bescherming van hun schepen. Zoals vermeld in het *Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij* van 4 december 2015¹⁰ staan hen daartoe verschillende middelen – de zogenoemde zelfbeschermingsmaatregelen – ter beschikking.

De toepassing van deze zelfbeschermingsmaatregelen is onderdeel van de bedrijfsvoering van reders. Een voorbeeld is het meevaren met een konvooi (*group transits*) dat wordt begeleid door onafhankelijke landen (zoals China, India, Japan, Rusland en Zuid-Korea) door de *Internationally Recommended Transit Corridor*. Een ander voorbeeld is de implementatie van *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*.¹¹ Deze best management practices zijn opgesteld door de internationale maritieme industrie en hebben tot doel schepen te assisteren bij het voorkomen, afschrikken en vertragen van piraterij-aanvallen.

Van reders die met hun schepen door risicogebieden varen wordt verwacht dat zij deze best management practices (BMP's) toepassen. De BMP's bestaan uit procedures en uit verschillende lagen met preventieve maatregelen die dienen om aanvallen van piraten te ontmoedigen of het aan boord gaan van koopvaardij-schepen te bemoeilijken. Daarbij kan

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74.

¹¹ BMP 4. Best Management Practices for Protection Against Somalia Bases Piracy, *Version 4*, augustus 2011.

gedacht worden aan zoeklichten met een zeer felle lichtbundel, lasers en stroboscopen, waterkanonnen, geluidskanonnen, touwen en netten die de motoren van aanvallers kunnen laten vastlopen, prikkeldraad, obstakels, ballistische deuren etc. Ook het verhogen van de snelheid en het aanpassen van de koers nadat een dreiging is gedetecteerd behoren tot de standaardprocedures.

Deze zelfbeschermingsmaatregelen leiden tot een verhoogd niveau van bescherming en blijken in de praktijk doeltreffend tegen piraten. Uit de praktijk van de EU-operatie Atalanta blijkt bijvoorbeeld dat in ruim 80 procent van de afgeslagen pogingen tot kaping dit rechtstreeks verband houdt met toepassing van de BMP's.¹²

Dit wetsvoorstel regelt dat de reder en kapitein voorafgaand en tijdens een transport dat wordt beveiligd door een team van beveiligers van een particulier maritiem beveiligingsbedrijf alle redelijkerwijs toe te passen beschermingsmaatregelen moeten nemen. De BMP's vormen de randvoorwaarden voor de inzet van maritieme beveiligers: de reder en kapitein zullen deze moeten toepassen. De toepassing van de BMP's als randvoorwaarde is reeds beleid bij de inzet van militaire bescherming. Voorgesteld wordt de toepassing van de beschermingsmaatregelen een wettelijk geregelde voorwaarde te doen zijn voor de toestemming voor de inzet van en het in dreigende omstandigheden in actie komen door een particulier maritiem beveiligingsteam.

Vessel Protection Detachments

Het toepassen van de BMP's is niet altijd toereikend om aanvallen van volhardende piraten definitief af te slaan en de dreiging weg te nemen. In die gevallen kunnen reders een beroep doen op bijstand van de staat. Deze bijstand wordt, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, toegekend in de vorm van *Vessel Protection Detachments* (VPD's).

VPD's zijn teams bestaande uit Nederlandse mariniers die aan boord gaan van koopvaardij schepen om gewapende bescherming te bieden aan de opvarenden. Sinds 2011 zet het Nederlandse kabinet VPD's in ter bescherming van een belangrijk deel van de onder Nederlandse vlag varende koopvaardij in het risicogebied nabij Somalië.

Een VPD heeft een standaardomvang van elf mariniers. Deze omvang berust op het door de Commandant der Strijdkrachten gekozen militaire inzetconcept. Zoals geformuleerd in het beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij: «Dit concept legt, zoals te doen gebruikelijk, de nadruk op de onafhankelijkheid van het team. Het VPD 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 verbindings met Nederland en militaire schepen in de omgeving.»¹³ Sinds 2016 maakt het Korps Mariniers gebruik van het Handboek VPD, waarin onder andere te hanteren procedures staan beschreven.

¹² Regeringsreactie op het AIV-advies «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden.», Kamerstukken II 2010/2011, 32 706, nr. 5, p. 1.

¹³ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 5.

Indien een reder gebruik wil maken van een VPD, dient hij daartoe een aanvraag te doen voor de bescherming van een van zijn schepen. De aanvraag wordt ingediend bij het Kustwachtcentrum. Een reder doet een aanvraag voor de bescherming van een schip, niet voor een team van een bepaalde grootte.¹⁴ Het Ministerie van Defensie beoordeelt vervolgens of de beveiliging op het desbetreffende schip kan worden uitgevoerd met een VPD. Een van de bepalende factoren daarbij is de beschikbare accommodatie op het schip. Anders gezegd moet het schip beschikken over faciliteiten om een team van elf mariniers voor een bepaalde tijd (de periode tussen twee havens in waarin beveiliging wordt geboden) te huisvesten. Door creatief met beschikbare ruimte om te gaan lukt het in de praktijk vaak om een VPD van standaardomvang in te zetten. Weliswaar is het goed denkbaar dat reders geen aanvraag indienen omdat men bij voorbaat al weet dat een team van 11 mariniers niet gaat passen op hun schip.

Defensie heeft op basis van voortschrijdend inzicht verbeteringen doorgevoerd, waardoor de toepasbaarheid van het VPD-concept in de loop der jaren omhoog is gegaan. De gemiddelde inzetduur van een VPD is gedaald van drie naar twee weken, de kosten zijn verlaagd naar een gemiddelde bijdrage van de reders van € 225.000 naar € 70.000 en de omvang van de teams is verlaagd van 25–30 personen naar 11 personen. Defensie houdt in 2016 rekening met de inzet van 175 VPD's en geeft aan de aanvragen die in aanmerking komen voor beveiliging met een VPD te kunnen honoreren.¹⁵

Ondanks de doorgevoerde aanpassingen is de inzet van een VPD niet altijd mogelijk. De belangrijkste beperkende factor is dat de door reders gewenste flexibiliteit niet altijd geleverd kan worden door Defensie.¹⁶ Dit geldt met name wanneer reders opereren op de spotmarkt. De spotmarkt is een open markt waar goederen voor vervoer en de daarvoor benodigde scheepsruimte worden aangeboden. De spotmarkt wordt gekenmerkt door een grote flexibiliteit: vrachten worden op korte termijn aangeboden en reders weten daarom vaak pas op het laatst naar welke bestemmingen hun schepen koers zullen zetten. Volgens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) vormt de spotmarkt ongeveer 75 procent van de handel voor Nederlandse reders.¹⁷

In de praktijk blijkt het moeilijk voor Defensie om VPD's te leveren voor schepen die manoeuvreren binnen deze spotmarkt. Het VPD-concept verder toesnijden op deze markt, door het in zijn huidige vorm verder te flexibiliseren, is overwogen maar stuit op een aantal belemmerende factoren. Diplomatieke toestemming en ondersteuning van gastlanden waar *pre-stock* locaties zijn gevestigd is daar een belangrijke van. *Pre-stock* locaties zijn de punten waar wapens, munitie en uitrusting van de mariniers worden opgeslagen, om vanuit daar te worden opgehaald en vervoerd naar te beschermen schepen. Defensie is afhankelijk van de regels en termijnen die worden gehanteerd door landen waar Defensie dergelijke opslagpunten onderhoudt – Egypte, Île de la Réunion, Singapore en de Verenigde Arabische Emiraten.

¹⁴ Lijst van vragen en antwoorden beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij, Kamerstukken II 2013/14, 32 706, nr. 65.

¹⁵ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 4 en 5.

¹⁶ Open brief aan de Tweede Kamer bescherming tegen piraterij, *Het Financieel Dagblad*, 4 februari 2016.

¹⁷ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 5, voetnoot 4.

Het is dus niet in alle gevallen mogelijk om met de inzet van VPD's tegemoet te komen aan de beschermingsbehoeften van reders. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze leemte op te vullen, door de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers op Nederlandse schepen, onder strikte voorwaarden, bij wet toe te staan. Op die wijze kan effectief invulling worden gegeven aan het recht op zelfbescherming van opvarenden van koopvaardij schepen.

Op dit moment zijn er omstandigheden die tot gevolg hebben dat minder koopvaardij schepen door het risicogebied in de Golf van Aden varen en er dus ook minder aanvragen worden gedaan voor de beveiliging van die schepen. Ten eerste is voor schepen vanuit China de noordelijke route goed begaanbaar. Dit kan op termijn veranderen, maar op dit moment vormt deze route een goed alternatief, te meer omdat deze korter is. Voorts zijn er veel reders die in plaats van de route door het Suez Kanaal kiezen voor de zuidelijke route rondom De Kaap. Deze route krijgt recent veelal de voorkeur vanwege de vluchtelingenproblematiek in de Middellandse Zee. De belangrijke belemmering, dat deze route langer is en dus meer brandstof kost, is deels weggefallen door de momenteel lage brandstofprijzen.

Desondanks is dit wetsvoorstel nodig, omdat deze omstandigheden snel kunnen veranderen waardoor weer vaker gebruik zal worden gemaakt van de route door het Suez Kanaal en de High Risk Area bij Somalië. Zoals gezegd is de dreiging in dat gebied niet geheel verdwenen. Bovendien kan in andere gebieden dan de Golf van Aden de dreiging van piraterij toenemen, zoals de Straat van Malakka in Zuidoost-Azië en de Golf van Guinee (West-Afrika).

Het geweldsmonopolie

In maart 2010 heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken verzocht een advies op te stellen over de internationale bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. In haar advies van december 2010 stelt de AIV «dat gewapende particuliere beveiligers in uitzonderlijke situaties moeten worden toegestaan.»¹⁸ Meer specifiek beval de Adviesraad «de regering aan in bijzondere gevallen de kapitein van een zeer kwetsbaar schip de bevoegdheid te geven om onder strikte voorwaarden, onder meer inzake het gebruik van geweld en de naleving van internationale mensenrechten en humanitaire verdragen, gewapende particuliere beveiligers in te zetten als afschrikking tegen piraten.»¹⁹ Wel werd daarbij de kanttekening geplaatst dat de regering eerst zou moeten overgaan tot het certificeren en reguleren van private beveiligingsbedrijven (PSC's). «Nederlandse reders en kapiteins van schepen mogen dan uitsluitend gebruikmaken van de diensten van deze gecertificeerde PSC's», zo stelde de AIV.²⁰

Tot op heden is aan dat advies van de AIV geen concrete invulling gegeven. Het kabinet heeft gekozen voor de inzet van VPD's, waarbij het inhuren van gewapende particuliere beveiligers bij wet verboden bleef. Het belangrijkste argument tegen het toestaan van gewapende particuliere maritieme beveiligers luidt dat dit in strijd zou zijn met het geweldsmonopolie van de Nederlandse staat: alleen de staat is gerechtigd tot gebruik van (evenredig) geweld. In zijn reactie op het AIV-advies gaf ook het kabinet destijds te kennen met dit dilemma te worstelen. Zo liet het

¹⁸ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*, no. 72, december 2010, p. 30.

¹⁹ *Ibidem*, p. 65.

²⁰ *Ibidem*.

kabinet weten het toelaten van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen ter verdediging tegen piraterij een fundamentele kwestie te vinden, juist omdat zij raakt aan het geweldsmonopolie van de staat.²¹ Het kabinet besloot daarom in 2011 een ad hoc commissie in te stellen, die nader advies moest geven over deze materie. De commissie kwam onder leiding te staan van prof. mr. J.L. de Wijkerslooth.

De opdracht voor de commissie was het formuleren van een antwoord op de vraag: «Hoe luidt uw advies ten aanzien van eventuele doorbreking van het geweldsmonopolie door inzet van gewapende particuliere beveiligers, ten behoeve van een adequate bescherming van in Nederland geregistreerde koopvaardij schepen tegen piraterij?»²² Op 1 september 2011 bracht de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, die bekend is komen te staan als de commissie-De Wijkerslooth, het advies naar buiten. Daarin gaf de commissie te kennen eigen inhuur van bewapende particuliere beveiligers door reders niet principieel uit te sluiten: «De commissie beschouwt het geweldsmonopolie van de overheid niet als absoluut. Het biedt ruimte voor het toestaan 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. [...] Het geweldsmonopolie van de overheid houdt niet in dat alleen de overheid geweld mag toepassen, maar dat die overheid bepaalt wie onder welke condities daartoe gerechtigd is», aldus de commissie.²³

De commissie-De Wijkerslooth schetst in het rapport vervolgens twee opties ter nadere invulling van de zorgplicht van de overheid gericht op afdoende bescherming tegen piraterij. De eerste optie is rechtstreekse overheidsbescherming, waarbij «de overheid tot een zeker, aanvaardbaar geacht niveau, beveiliging biedt tegen piraterij, maar tevens dat het reders niet is toegestaan om daarbuiten met behulp van particuliere gewapende beveiligers aan boord nadere bescherming te zoeken.»²⁴ De tweede optie is «eigen zorg», waarbij het mogelijk wordt gemaakt dat «reders door inhuur van gewapende particuliere beveiligers zelf extra zekerheid inbouwen dat zij geen slachtoffer worden van piraterij.»²⁵

De eerste optie is inmiddels uitgewerkt tot het VPD-concept en weerspiegelt de huidige keuze van het kabinet. De tweede optie creëert ruimte voor het toestaan van gewapende particuliere maritieme beveiligers. De commissie-De Wijkerslooth stelt daarvoor wel enkele randvoorwaarden. Zo gaat de commissie «uit van inzet van gewapende particuliere beveiligers op schepen ten behoeve van wat strikt noodzakelijk is voor zelfbescherming en niet meer dan dat.»²⁶ Ook stelt de commissie dat wet- en regelgeving moet worden aangepast, zodat het voor particuliere beveiligers wordt toegestaan om zware wapens te dragen en aan te wenden. Verder moet de civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid worden vastgelegd, waarbij de commissie voorstelt dat die volledig bij de kapitein moet komen te berusten.²⁷

²¹ Regeringsreactie op het AIV-advies «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden.», Kamerstukken II 2010/11, 32 706, nr. 5, p. 5.

²² Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij*, 2011, p. 10.

²³ *Ibidem*, p. 31 en 38.

²⁴ *Ibidem*, p. 32.

²⁵ *Ibidem*, p. 34.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

Onder de in 2011 geldende omstandigheden bestempelde de commissie-De Wijkerslooth de eigen inhuur van gewapende particuliere beveiligers door Nederlandse reders nog als onwenselijk. Dat zou slechts mogelijk moeten zijn onder «bijzondere condities». Wel zou de mogelijkheid moeten worden geopend voor reders om gebruik te maken van gewapende particuliere beveiligers. Maar, zo valt in het advies te lezen, «deze beveiligers mogen echter alleen worden ingeleend door de overheid; zij dienen hun beveiligende taak als militair uit te voeren onder het volledige gezag van Defensie.»²⁸

De commissie-De Wijkerslooth heeft in haar advies dus ruimte gelaten voor gewapende zelfbescherming, wanneer de overheid een bestaande zorgplicht niet toereikend zou kunnen nakomen. De commissie stelt: «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 er sprake van het 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, wat leidt tot de overweging daarbij aan te sluiten, vooral als aan basale regulerende voorwaarden op internationaal niveau kan worden voldaan.»²⁹

4. Doelstelling en noodzaak tot overheidsinterventie

Het advies van de commissie-De Wijkerslooth leidt tot de conclusie dat overtuigende argumenten bestaan om gewapende zelfbescherming op Nederlandse koopvaardij schepen toe te staan.

Zoals hiervoor beschreven, is Defensie in veel gevallen in staat adequate bescherming te bieden tegen piraterij door het leveren van VPD's. Toch zijn er in de praktijk situaties – vooral wanneer schepen worden ingezet binnen de spotmarkt – waarbij Defensie, in de woorden van de commissie-De Wijkerslooth, absoluut niet in staat is het benodigde niveau van bescherming van kwetsbare transporten tegen piraterij te verzorgen. De overheid kan in die gevallen dus niet (voldoende) invulling geven aan haar zorgplicht. Dit resulteert in een hiaat in de beveiliging van Nederlandse koopvaardij schepen en in onaanvaardbare risico's van de opvarenden daarvan.

Het inschakelen van reservisten, zoals de commissie-De Wijkerslooth in haar advies voorstelde, levert zoals Defensie aangeeft geen extra voordelen op. Hetzelfde geldt voor het door Defensie inlenen van gewapende particuliere beveiligers, die vervolgens als (tijdelijk) militair worden ingezet op de te beschermen koopvaardij schepen. Het inzetten van burgers als gewapende particuliere beveiligers voldoet niet aan de criteria die Defensie stelt aan een dergelijke constructie. Bovendien geeft Defensie te kennen dat er, eenmaal in werkelijke dienst, geen verschillen meer bestaan tussen beroepsmilitairen, reservisten en tijdelijke militairen. Anders gezegd zouden gemilitariseerde beveiligers zich bij inzet, net als militairen, aan de binnen de Defensie geldende inzetconcepten moeten

²⁸ Ibidem, p. 37.

²⁹ Ibidem, p. 38.

houden. Daardoor zouden er zelfs met hun inzet geen additionele voordelen behaald kunnen worden.

Zoals de AIV in haar advies uit 2010 stelde, blijft voor reders die alle beschermingsmaatregelen en BMP's toepassen, maar tijdens routes door High Risk Areas geen beroep kunnen doen op bescherming door de staat, een aantal opties over. Zij kunnen:

1. afzien van de opdracht/het transport;
2. de opdracht met onvolledige bescherming alsnog uitvoeren en de risico's die daarbij worden gelopen accepteren;
3. omvaren, hetgeen de uitvoer van een opdracht duurder maakt;
4. hun schepen omvlaggen naar een andere staat die meer mogelijkheden biedt voor de bescherming van de schepen en bemanning;
5. tegen de wet in gewapende particuliere maritieme beveiligers inhuren en daarover zwijgen.³⁰

Het is duidelijk dat al deze opties onwenselijke elementen bevatten, omdat in het ene geval de wet wordt overtreden en in het andere geval grote risico's blijven bestaan voor de bemanning of financiële schade ontstaat voor de reders.

Ook het tweede punt dat de commissie noemt – internationale ontwikkelingen – biedt ruimte om het staande verbod op gewapende particuliere maritieme beveiligers te heroverwegen. Doordat inmiddels alle Europese landen de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van koopvaardij schepen in enige vorm toestaan,³¹ is het level playing field verstoord in het nadeel van Nederlandse reders.

De onvolledige beveiliging van Nederlandse koopvaardij schepen en hun bemanning, gecombineerd met de veranderde internationale context noopt tot een verandering van het gehanteerde beleid, waarbij de hiaten in de beveiliging worden weggenomen en het level playing field wordt hersteld.

5. Wetsvoorstel ter Bescherming Koopvaardij

Dit voorstel van wet strekt ertoe ook adequate beveiliging mogelijk te maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd (vanwege ruimtegebrek of de tijd die nodig is voor het verkrijgen van toestemming) of hoeft te worden aanvaard (vanwege te veel omvaren of onevenredige verhoging van de kosten die moeten worden gemaakt). Op die wijze kan het level playing field, dat is verstoord doordat wetgeving wel in andere Europese landen tot stand is gebracht, worden hersteld. Dit wordt bereikt door de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers op Nederlandse schepen, onder strikte voorwaarden, bij wet toe te staan. Daarbij worden verschillende uitgangspunten uit het beleidsstandpunt Bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij van het kabinet overgenomen.³²

³⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*, no. 72, december 2010, p. 31.

³¹ I. van Hespén, «Protecting Merchant Ships from maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State requirements,» *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 45, no. 3, July 2014.

³² Zie het Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 7–11.

VPD-tenzij

Ten eerste geldt het «VPD-tenzij» beginsel. Dat houdt in dat een reder, indien een VPD of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege beschikbaar is, dat aanbod dient te accepteren. Indien een transport in aanmerking komt voor preventieve bijstand van overheidswege maar er geen VPD beschikbaar of mogelijk is, komt de reder in aanmerking voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers. Het geweldsmonopolie blijft bij de overheid berusten. Daar ligt dan ook blijvend de zorg voor een toereikend niveau van bescherming voor Nederlandse burgers, waaronder opvarenden van Nederlandse koopvaardij schepen.

Ruimtegebrek aan boord van te beveiligen schepen kan de inzet van VPD's onmogelijk maken. Thans blijkt ruimtegebrek in de praktijk zelden tot nooit een belemmerende factor bij de inzet van VPD's. Mogelijk doen reders geen aanvraag bij het Ministerie van Defensie voor beveiliging in die gevallen waarin op een schip geen VPD kan worden gehuisvest. De vraag kan opkomen hoe het ruimtegebrek niet tevens in de weg zou staan aan het inzetten van particuliere beveiligers en waarom door particuliere beveiligers in zo'n geval wel adequate beveiliging zou kunnen worden geboden.

Zoals eerder in deze toelichting aan de orde is gekomen, heeft een VPD een standaardomvang van elf mariniers. Deze omvang berust op het door de Commandant der Strijdkrachten gekozen militaire inzetconcept. Particuliere maritieme beveiligers zijn niet gebonden aan dit inzetconcept. In tegenstelling tot een VPD bestaat een particulier beveiligingsteam (normaliter) uit vier personen. De praktijk heeft uitgewezen dat particuliere beveiligingsteams gecertificeerd tegen de ISO28007 standaard ondanks hun kleinere formaat een adequaat niveau van bescherming kunnen bieden. Alle *Rules on the Use of Force en Standard Operating Procedures* van een particulier beveiligingsteam zijn gebaseerd op die van een VPD, maar aangepast om specifiek te passen binnen de maritieme industrie en op koopvaardij schepen (maatwerk). In deze zin is een particulier beveiligingsteam ook in staat om 24 uur per dag 360 graden overzicht te houden, hebben zij de scheepsbemanning niet per se nodig bij het uitvoeren van hun taken en zijn alle particuliere beveiligers getraind om traumahulpverlening te bieden in crisissituaties. Het verschil in grootte tussen een VPD en een particulier beveiligingsteam kan primair worden verklaard door het verschil in werkwijze: een VPD maakt gebruik van verschillende vuurposities aan boord van het schip, terwijl een particulier beveiligingsteam zich in zijn geheel positioneert op de brug van het schip, van waaruit vervolgens wordt gereageerd op eventuele dreigingen. Er wordt op die wijze een voldoende mate van beveiliging gehandhaafd bij de inzet van particuliere maritieme beveiligers.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij meer dan 4 particuliere beveiligers op een schip geplaatst moeten worden. Bijvoorbeeld wanneer het door obstructie van zichtlijnen niet mogelijk is om 360 graden overzicht te houden vanaf de brug. Voorafgaand aan de inzet van het particuliere beveiligingsteam wordt middels een risicoanalyse gekeken of dit noodzakelijk is. Een maritiem beveiligingsbedrijf kan dus besluiten een particulier beveiligingsteam uit te breiden met meer beveiligers als daar noodzaak toe is. In vrijwel alle gevallen zal het particuliere team echter kleiner in omvang blijven dan een VPD van 11 mariniers, waardoor ruimtegebrek aan boord van schepen nog minder waarschijnlijk een belemmerende factor zal zijn dan bij de inzet van VPD's.

Lex specialis

De inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers vindt plaats onder bijzondere omstandigheden. Het gaat om optreden buiten Nederlands grondgebied en buiten territoriale wateren van andere staten. Kenmerkend is de afwezigheid van een rechtshandhavende instantie. Bestaande wetgeving is onvoldoende toegesneden op deze situatie. Dit noopt tot het opstellen van bijzondere wetgeving. Benadrukt wordt dat deze wet, gezien het uitzonderlijke karakter ervan, niet als precedent dient te worden gezien voor andere sectoren waar particulier geweldsgebruik thans niet is toegestaan.

Reikwijdte

In gevallen waarin met militaire middelen geen toereikend niveau van bescherming kan worden bereikt, wordt de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers mogelijk gemaakt. Zoals het beleidsstandpunt verwoordt kan daarvan alleen sprake zijn «aan boord van Nederlandse schepen [schepen die op grond van Nederlandse rechtsregels gerechtigd zijn de Nederlandse vlag te voeren], buiten Nederlands grondgebied, varende door piraterij gevoelige zeegebieden buiten de territoriale wateren.» De zeegebieden waarin met gewapende particuliere maritieme beveiligers mag worden gevaren worden aangewezen door de Minister van Veiligheid en Justitie bij algemene maatregel van bestuur. Hierbij wordt gekeken naar de Best Management Practices en de High Risk Area die daarin is opgenomen, alsmede naar actuele ontwikkelingen. Zonder vergunning en toestemming is het verboden maritieme beveiligingswerkzaamheden aan te bieden, te verrichten, toe te staan of mogelijk te maken.

Best Management Practices

Indien wordt besloten om door een High Risk Area te varen en men wil overgaan tot inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers, dient de reder in kwestie de speciaal voor dat gebied opgestelde Best Management Practices toe te passen. Inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers (hierna maritieme beveiligingswerkzaamheden) is anders gezegd geen vervanging van, maar een aanvulling op de BMP's. Toepassing van de BMP's wordt een voorwaarde voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers en gaat vooraf aan het aanwenden van geweld.

Vergunning

Maritieme beveiligingswerkzaamheden aan boord van Nederlandse schepen worden alleen toegestaan aan maritieme beveiligingsorganisaties die beschikken over een daartoe verstrekte vergunning. Die vergunning wordt verstrekt door de Minister van Veiligheid en Justitie (gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport). Alleen gecertificeerde organisaties komen in aanmerking voor een vergunning. Uit het certificaat dient te blijken dat wordt voldaan aan de meest recente versie van de normdocumenten voor maritieme beveiligingsbedrijven van de International Standardisation Organisation, zodat gegarandeerd kan worden dat kwalitatief hoogwaardige maritieme beveiligingsdiensten worden geleverd. De vergunning wordt per beveiligingsorganisatie afgegeven en is niet overdraagbaar. De vergunning kan worden ingetrokken of geschorst door de Minister van Veiligheid en Justitie, onder andere als in strijd met de vergunningsvoorwaarden is gehandeld of als de betreffende beveiligingsorganisatie niet langer voldoet aan de vereisten voor de verkrijging van een Nederlandse maritieme beveili-

gingsvergunning. De procedure voor vergunningverlening wordt nader uitgewerkt bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. Kosten die worden gemaakt bij deze procedure zijn voor rekening van de aanvrager.

Vergelijkbare vergunningen uit andere lidstaten van de Europese Unie of landen buiten de Europese Unie waarmee Nederland een daartoe strekkend verdrag heeft gesloten, worden gelijkgesteld aan Nederlandse vergunningen.

Toestemming

De toestemming voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers wordt per transport aan de reder verleend door het Kustwachtcentrum (namens de Minister van Veiligheid en Justitie), indien aan alle voorwaarden wordt voldaan.

Geweldsmiddelen en het toepassen van geweld

Gewapende particuliere maritieme beveiligers mogen bij de uitvoering van maritieme beveiligingswerkzaamheden gebruik maken van geweldsmiddelen. De Minister van Veiligheid en Justitie wijst bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan welke geweldsmiddelen toegestaan zijn. Er worden tevens regels gesteld over de wijze van opslag van de aangewezen geweldsmiddelen op het schip.

Toepassen van geweld

Bij het toepassen van geweld tijdens maritieme beveiligingswerkzaamheden zijn gewapende particuliere maritieme beveiligers gehouden aan regels. Die regels zijn in hoofdlijnen in deze wet vastgelegd en worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Bij dreigend gevaar van piraterij mogen zij de aangewezen geweldsmiddelen ter hand nemen, opstellen en dreigend tonen. Als de dreiging hierna doorzet mag geweld worden aangewend door gebruik te maken van de aangewezen geweldsmiddelen voor zover dat nodig is ter afwending van de dreiging. Dat doel moet dan niet op een andere wijze kunnen worden bereikt en er gaat een waarschuwing aan het gebruik vooraf. Geweld toepassen dat is gericht op toebrengen van dodelijk letsel is niet toegestaan. Bij algemene maatregel van bestuur wordt een geweldsinstructie voor particulier maritiem beveiligingspersoneel vastgesteld.

Aansprakelijkheid/verantwoordelijkheid kapitein en teamleider

In internationale regelgeving, zoals de International Convention for the Safety of Life at Sea (het SOLAS-verdrag), is vastgelegd dat een kapitein verantwoordelijk is voor alles wat aan boord van het schip dat onder zijn gezag staat gebeurt.³³ De inhoud van dit voorstel van wet – en dus de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse schepen – doet daaraan niets af. Wanneer een kapitein de hulp inschakelt van gewapende particuliere maritieme beveiligers, is hij ervoor verantwoordelijk dat alle betreffende actieve en passieve beschermende anti-piraterijmaatregelen worden toegepast, zoals vastgelegd in de meest recente uitgave van de BMP-maatregelen. De kapitein is, ook wanneer er gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord zijn, te allen tijde verantwoordelijk voor het navigeren en het opereren van het schip. Het advies van de maritieme beveiligers kan daarbij uiteraard

³³ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 10.

worden meegewogen, maar van een verschuiving van verantwoordelijkheden is geen sprake.

De verantwoordelijkheid voor het aanwenden van geweld ligt in eerste instantie bij de teamleider en de maritieme beveiligers. De maritieme beveiligers gebruiken geen geweld voordat zij daartoe opdracht hebben gekregen van hun teamleider, tenzij deze opdracht redelijkerwijs niet kan worden afgewacht. De maritieme beveiligers zijn in dienst van een maritiem beveiligingsbedrijf, niet bij de betreffende reder of kapitein. De teamleider geeft op zijn beurt pas opdracht tot het gebruik van geweld nadat in overleg met de kapitein is vastgesteld dat de passieve en actieve anti-piraterijmaatregelen niet tot afwending van het gevaar van piraterij hebben geleid, tenzij dit overleg of de uitkomst daarvan niet redelijkerwijs kan worden afgewacht.

De gewapende particuliere maritieme beveiligers

Gewapende particuliere maritieme beveiligers die worden ingezet op Nederlandse koopvaardij schepen ter bescherming tegen piraterij worden niet aangemerkt als zeevarenden, maar als boventalligen. Dat is in lijn met de Regeling zeevarenden, artikel 1.2 onder e.³⁴ Voor gewapende particuliere maritieme beveiligers geldt op grond van deze wet een bijzonder wettelijk regime, inclusief daartoe ingericht toezicht. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen gewapende particuliere maritieme beveiligers die optreden op grond van deze wet en particuliere beveiligers die in Nederland reguliere beveiligingswerkzaamheden verrichten. Voor laatstgenoemde groep blijft het systeem van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) van toepassing. Gewapende particuliere maritieme beveiligers zijn werkzaam bij een maritieme beveiligingsorganisatie, die over een vergunning beschikt voor maritieme beveiligingswerkzaamheden, zoals het bieden van gewapende bescherming tegen piraterij. Indien een reguliere particuliere beveiligingsorganisatie eveneens dergelijke maritieme beveiligingswerkzaamheden wil gaan aanbieden, dient zij daarvoor dus de eerder genoemde aparte vergunning aan te vragen.³⁵

Rapportage

Het is verplicht na ieder transport waarop gewapend particulier maritiem beveiligingspersoneel is ingezet een rapportage op te stellen. Dit dient te gebeuren in het Nederlands of het Engels door de kapitein en de teamleider van het particulier maritiem beveiligingspersoneel afzonderlijk. In de rapportage wordt in ieder geval, volgens de daartoe opgestelde regels, melding gemaakt van het ter hand nemen en dreigend opstellen van geweldsmiddelen en van het aanwenden van geweld. In het geval van de aanwending van geweld door een of meer van de maritieme particuliere beveiligers wordt – naast het achteraf rapporteren ervan – door de kapitein onverwijld een melding gedaan aan het openbaar ministerie. Of er achteraf reden is voor een strafrechtelijk onderzoek wordt vervolgens beoordeeld door het openbaar ministerie.

Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is verantwoordelijk voor het toezicht op maritieme beveiligingsorganisaties die over een maritieme beveiligingsvergunning beschikken. Deze toezichtstaak zal worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

en Justitie. Daarbij moet worden gedacht aan toezichthoudende taken aan boord van schepen, bij reders en bij maritieme beveiligingsorganisaties. Omdat de werkzaamheden van maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse schepen veelal ver buiten de Nederlandse landsgrenzen plaatsvinden, zullen toezichthoudende taken – zoals inspecties en het vorderen van inzage in de administratie – voornamelijk moeten worden uitgevoerd aan boord van schepen als zij in havens liggen van andere kuststaten. Bij de ontdekking van onregelmatigheden wordt nader onderzoek ingesteld en worden, afhankelijk van de uitkomst daarvan, mogelijk maatregelen genomen. Daarbij moet gedacht worden aan het opleggen van boetes of het intrekken of schorsen van de vergunning.

Het wetsvoorstel voorziet in drie soorten sancties:

1. een strafsanctie op grond van de Wet op de economische delicten bij overtreding van het verbod om zonder vergunning of zonder toestemming maritieme beveiligingswerkzaamheden uit te voeren of toe te staan. Schending van de plicht voor de kapitein om geweldgebruik en gebruik van handboeien aan het openbaar ministerie te melden, wordt eveneens strafbaar gesteld. De strafbedreiging die op overtreding van deze voorschriften staat is hechtenis van zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (€ 8.201 tot en met € 20.500).
2. een bestuurlijke boete voor het maritiem beveiligingsbedrijf bij niet-naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften en voor de kapitein en de teamleider bij niet-naleving van enkele administratieve verplichtingen. Het maximaal op te leggen boetebedrag is afgestemd op de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus;
3. de intrekking of schorsing van de vergunning bij niet-naleving van de daaraan verbonden voorschriften of (herhaaldelijke) overtreding van bepalingen van deze wet door het maritiem beveiligingsbedrijf of haar werknemers.

Consulaire bijstand

Omdat maritieme beveiligingswerkzaamheden aan boord van Nederlandse schepen buiten de Nederlandse landsgrenzen plaatsvinden, kan het in bepaalde situaties nodig zijn consulaire bijstand te verlenen via Nederlandse ambassades. Bijvoorbeeld bij juridische procedures in het buitenland, het bieden van ondersteuning aan de ILT en het openbaar ministerie en het vergaren en delen van relevante informatie over ontwikkelingen met betrekking tot wet- en regelgeving van kust- en havenstaten ten aanzien van de inzet van (gewapende) particuliere maritieme beveiligers.

6. Consultaties

Na de op 4 juli 2016 gepubliceerde aankondiging van het voornemen om een initiatiefwet te ontwerpen hebben de initiatiefnemers diverse stakeholders (koepel- en belangenorganisaties, rederijen) en deskundigen uitgenodigd om hun visie te geven op het concept-wetsvoorstel. Onder de genodigden bevonden zich onder meer de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij, Nautilus International (de vakbond voor werknemers in de maritieme sector), verladersorganisatie EVO, exportvereniging Fenedex en diverse bedrijven in de scheepvaart- en beveiligingssector. Ook hebben de initiatiefnemers de aan de Universiteit Utrecht verbonden hoogleraar prof. A.H.A.S. Soons, de aan de Universiteit van Amsterdam verbonden hoogleraar prof. mr. dr. G.G.J. Knoops en de aan The Hague Centre for Strategic Studies verbonden deskundige prof. dr. R. de Wijk geconsulteerd

bij het wetsontwerp. Alle genodigden – waarvan de lijst in grote lijnen overeenkwam met de lijst van deelnemers aan het op 13 april 2016 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal georganiseerde rondetafelgesprek over dit onderwerp – hebben van het aanbod gebruik gemaakt en hun gedachten mondeling toegelicht.

Daarnaast hebben de initiatiefnemers diverse organisaties concept-versies van het wetsontwerp toegestuurd met het verzoek om schriftelijk of mondeling commentaar. Hiervan is gebruik gemaakt door onder meer de Inspectie Leefomgeving en Transport, het Kustwachtcentrum, ondernemersorganisatie VNO-NCW, brancheorganisatie Koninklijke BLN-Schuttevaer, het Koninklijk Instituut van Ingenieurs, de Stichting Maatschappij en Veiligheid, de Stichting Nederland Maritiem Land, de Maritime Security Alliance, Netherlands Maritime Technology, het Verbond van Verzekeraars, het Havenbedrijf Rotterdam, de HZ University of Applied Sciences, de Vereniging Maritiem Gezinskontakt en de Vereniging van Waterbouwers. Ook hebben de initiatiefnemers diverse verzoeken ontvangen van bedrijven en deskundigen die op eigen initiatief schriftelijk commentaar wensten te leveren. De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van al deze bijdragen en geprobeerd tegemoet te komen aan diverse – soms uiteenlopende – wensen van stakeholders en deskundigen.

Het overgrote deel van de geraadpleegde partijen heeft verheugd gereageerd op het wetsontwerp, variërend van instemming in grote lijnen tot volledige omarming. Op initiatief van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders is een persbericht met een omarming van dit wetsontwerp opgesteld, ondertekend door diverse stakeholders. Daarnaast hebben diverse partijen besloten het wetsontwerp op eigen gelegenheid te omarmen middels een persbericht of bericht op de website. De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van de consultatie-ronde en de diverse positieve reacties op de laatste concept-versies geconstateerd dat het draagvlak onder zowel bedrijven, werkgevers- en werknemersorganisaties als deskundigen ruim is en dat er grote waardering bestaat voor de mate waarin men betrokken mocht zijn bij het ontwerptraject.

7. Werklasteffecten en financiële gevolgen

Uit een tweetal procedures die dit wetsvoorstel verbindt aan de inzet van particuliere maritieme beveiligers vloeien werklasteffecten voort met beperkte impact voor de Rijksbegroting. Deze procedures betreffen de toestemming per transport en de vergunningverlening. De toestemming per transport genereert een extra administratieve last voor het Kustwachtcentrum. Thans is het Kustwachtcentrum belast met het beoordelen of een transport in aanmerking komt voor militaire bescherming. Het kustwachtcentrum zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel moeten beoordelen welke transporten in aanmerking komen voor beveiliging door middel van een VPD of particuliere maritieme beveiligers. Daarbij overweegt het Kustwachtcentrum (1) of Defensie een VPD kan leveren, (2) of het koopvaardijchip van het te beveiligen transport een VPD kan huisvesten, (3) of aanvaarding van een VPD tot een te grote aanpassing van de beoogde vaarroute leidt en (4) of de aanvaarding van een VPD in het concrete geval onevenredig veel duurder is dan beveiliging door particuliere maritieme beveiligers.

Voor een goed deel van de aanvragen voor de beveiliging van schepen verandert niets, omdat deze aanvragen resulteren in de inzet van een VPD. De extra administratieve lasten zien op het geven van een toestemming voor de met particuliere maritieme beveiligers te beveiligen transporten

per jaar. De beperkte werklasteffecten van de toestemmingsprocedure kunnen binnen de bestaande begrotingen van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie worden opgevangen. De toestemmingsprocedure zal dan ook geen financiële gevolgen hebben voor de Rijksbegroting.

De vergunningverlening genereert extra werklast voor de ILT. Deze werklast zal aanvankelijk een piek kennen omdat een aantal beveiligingsbedrijven dat diensten wil leveren op Nederlandse koopvaardij schepen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vergunning zal aanvragen. Na deze piek zal het jaarlijks aantal aanvragen naar verwachting zeer beperkt zijn. De vergunningverlening zal door middel van het heffen van leges kostendekkend worden ingericht. Hierdoor zal ook deze procedure geen financiële gevolgen hebben voor de Rijksbegroting.

Het instellen van het toezicht heeft naar verwachting substantiële werklastgevolgen voor de ILT. Omdat niet wenselijk is het toezicht kostendekkend in te richten zal de extra werklast die met het toezicht is gemoeid financiële consequenties hebben voor de Rijksbegroting. De toezichtlast kan deels worden beperkt doordat de maritieme beveiligingsbedrijven een vergunning dienen te hebben die mede vereist dat het maritiem beveiligingsbedrijf een certificaat heeft waaruit blijkt dat het voldoet aan een set van internationale vastgestelde eisen. De toezichthouder kan er deels op vertrouwen dat de certificerende instantie die het certificaat uitgeeft periodiek audits en controles uitvoert bij de maritieme beveiligingsbedrijven. Aanvullend hierop is een vorm van metatoezicht nodig. Bij de ILT zal daartoe een klein internationaal opererend team moeten worden ingericht. De jaarlijkse kosten hiervan worden geraamd op ongeveer één miljoen euro. Het toezicht zal resulteren in inkomsten uit boetes die aan de Rijkskas worden toegevoegd.

De werklastgevolgen voor de reders zijn beperkt. Deze zien met name op de aanvraag voor het verkrijgen van toestemming voor het beveiligen van een transport. Voor de te maken afweging door het Kustwachtcentrum zullen de reders bij hun aanvraag naast de informatie die zij nu al moeten aanleveren tevens een offerte moeten toevoegen van het maritiem beveiligingsbedrijf dat het transport zal beveiligen indien geen VPD kan worden geleverd of hoeft te worden aanvaard.

De werklast die de vergunningverlening en het toezicht voor de internationaal opererende beveiligingsbedrijven met zich brengen, moet worden beschouwd als een onderdeel van de gewone bedrijfsvoering van deze bedrijven. De gecertificeerde maritieme beveiligingsbedrijven hoeven voor hun beveiligingswerkzaamheden voor onder buitenlandse vlag varende koopvaardij schepen niet altijd een vergunning te hebben, dit verschilt per vlaggenstaat.

De eis van het hebben van een vergunning voor de beveiliging van Nederlandse koopvaardij schepen en het toelaten van en medewerking verlenen aan toezichthouders tijdens de beveiligde transporten is gerechtvaardigd omdat dit wetsvoorstel aan maritieme beveiligers de bevoegdheid geeft onder bijzondere omstandigheden geweld aan te wenden.

8. Overwogen alternatieven

Naast het inzetten van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse schepen tegen piraterij zijn verschillende alternatieven overwogen. Hieronder wordt een overzicht van die

alternatieven gegeven, evenals een toelichting waarom de keuze daar uiteindelijk niet op is gevallen.

Verder flexibiliseren van het VPD-concept

Zoals hierboven vermeld is de flexibiliteit van het VPD-concept in de praktijk niet altijd toereikend voor de wensen die reders hebben ten aanzien van de bescherming van hun schepen. Het gaat dan vooral om de flexibele, korte termijnen waarbinnen bescherming beschikbaar moet zijn voor opdrachten binnen de spotmarkt. Zoals beschreven heeft Defensie gezocht naar het flexibiliseren van het VPD-concept, maar zit daar weinig rek meer in. Temeer omdat capaciteit niet het probleem is – wat zou kunnen worden opgelost met de inzet van reservisten of de inhuur van private beveiligers die tijdelijk de status van militair krijgen – maar de snelheid waarmee VPD's geleverd kunnen worden. Afhankelijkheid van derde landen bemoeilijkt het verkorten van de inzettijden. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie te kennen gegeven dat afwijken van het inzetconcept, door VPD's te verkleinen, geen optie is. Al met al kan gesteld worden dat het verder flexibiliseren van het VPD-concept tegen de grenzen van het mogelijke en toelaatbare aanloopt en dat dit geen oplossing biedt voor alle bestaande knelpunten. De oplossing voor bestaande knelpunten moet in aanvullende alternatieven worden gezocht.

Defensie heeft verschillende opties onderzocht om meer flexibiliteit in opslaglocaties te genereren. Deze opties zijn niet toereikend gebleken. Zo is onderzocht of het aanwijzen van Oman als opslaglocatie additionele flexibiliteit oplevert, maar dat is niet het geval. Ook het stationeren van Nederlandse mariniers in Djibouti heeft geen meerwaarde, omdat de vaarroutes van en naar Djibouti door het gebied met verhoogd risico – de zogenoemde *High Risk Area* - lopen. Daardoor kunnen VPD's niet aan boord gaan vanuit Djibouti, voordat schepen zich in deze High Risk Area bevinden. Toch kiezen voor deze optie zou een hiaat in de beveiliging overlaten op het deel van de route tot aan Djibouti. Wel wordt het inrichten van een pre-stock locatie in Sri Lanka uitgewerkt.³⁶

Daarnaast is onderzocht of het meerwaarde heeft om reservisten in te zetten als tijdelijk gemilitariseerde particuliere beveiligers in VPD's. Technisch is dat haalbaar gebleken, maar Defensie acht deze maatregel niet noodzakelijk zolang de eigen capaciteit van Defensie toereikend is.³⁷

Al met al kan gesteld worden dat de inzet van VPD's regelmatig een passende oplossing is voor het aanvullend beveiligen van Nederlandse koopvaardij schepen tegen piraterij, maar dat er zich nog altijd gevallen voordoen waarvoor dit geen uitkomst biedt. Zichzelf bewapenen of het inhuren van gewapende particuliere maritieme beveiliging is geen legale optie voor reders en kapiteins. Voor Nederlandse schepen is het meevoeren van wapens zonder vergunning een overtreding van de Wet wapens en munitie. Zonder alternatieve, aanvullende oplossing blijft een deel van de ruim 28.000 Nederlandse en buitenlandse zeevarenden aan boord van Nederlandse schepen dus ontoereikend beveiligd tegen het risico van kaping en gijzeling. Dat is niet alleen ongewenst vanuit het perspectief van deze mensen en hun naasten, maar kan ook nadelige economische gevolgen hebben.

³⁶ Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 5.

³⁷ Ibidem.

Inzet maritieme beveiligers zonder «VPD-tenzij»

Een andere optie is reders niet te verplichten preventieve bijstand van overheidswege aan te nemen als dat beschikbaar is. In dat geval zou het «VPD-tenzij» principe komen te vervallen en zouden reders, ongeacht de mogelijkheden die Defensie biedt ter bescherming, desgewenst altijd mogen kiezen voor gewapende particuliere maritieme beveiliging. Dit is geen wenselijke oplossing, omdat het geweldsmonopolie een principieel thema is, waarbij de wenselijkheid stevig overeind blijft om het gebruik van geweld zoveel als mogelijk bij de staat zelf te laten berusten en zo weinig mogelijk uit te besteden aan derden. Om die uitbesteding ook daadwerkelijk als uitzondering te blijven beschouwen, is er in dit voorstel van wet dan ook voor gekozen om toestemming voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiliging te verlenen, alleen dan wanneer er een zorgplicht van de overheid bestaat die niet toereikend kan worden nagekomen. Het VPD-tenzij principe blijft dus van kracht: indien een VPD of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege beschikbaar is, dient een reder dat aanbod te accepteren.

Het bewapenen van de opvarenden van schepen

Als ervoor wordt gekozen de (gewapende) maritieme beveiliging (deels) uit handen te geven van Defensie, zou men ervoor kunnen pleiten om, in plaats van de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers, opvarenden van een schip (de bemanning) zelf de mogelijkheid te geven wapens in te zetten en geweld aan te wenden bij de dreiging van piraterij. Deze optie zou – in ieder geval in theorie – gemakkelijker uitvoerbaar zijn dan het inzetten van maritieme beveiligers. Tegelijkertijd ligt daar de kwetsbaarheid van deze optie. Voor het hanteren van wapens en het aanwenden van geweld door de bemanning zelf ontbreken richtlijnen, die wel bestaan voor maritieme beveiligers. Zelfs als dergelijke richtlijnen zouden worden opgesteld voor de bemanning, blijft deze optie ongewenst. Anders dan particuliere, maritieme beveiligers zijn bemanningsleden niet getraind in het professioneel gebruik van (vuur)wapens. Dat is ook niet hun taak en het is onwenselijk hen die taak als nevenfunctie te geven. Door een onvoldoende professioneel gebruik van geweld dreigt juist eerder het risico op disproportioneel gedrag bij geweldstoeppassing en daardoor uiteindelijk geweldsescalatie. Met de strikt gereguleerde inzet van maritieme beveiligers worden waarborgen ingebouwd om dat te voorkomen.

Rijkswet

Deze wet geldt alleen voor in het Nederlandse scheepsregister ingeschreven schepen. Binnen het Koninkrijk beschikt ook Curaçao over een scheepsregister met koopvaardis-schepen varend onder Koninkrijksvlag. Uit oogpunt van concordante wetgeving en het handhaven van een level playing field tussen de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardis-schepen, zou het wenselijk zijn een vergelijkbare behandeling van schepen in beide registers te bewerkstelligen. Om dat te bereiken kan Curaçao ook een regeling voor de inzet van gewapende maritieme beveiligers treffen. Daarnaast is het mogelijk op dit onderwerp een rijkswet tot stand te brengen. Echter, de totstandkoming van een rijkswet neemt over het algemeen meer tijd in beslag dan de totstandkoming van een nationale wet. Bovendien is er grote behoefte aan regelgeving op dit terrein, zoals in deze memorie van toelichting uitgebreid is uiteengezet. Om die redenen is thans gekozen voor de onderhavige regeling die alleen voor het land Nederland geldt. Zodra een rijkswet in werking treedt waarin de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers wordt geregeld, komt deze wet van rechtswege te vervallen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel bevat de definities van de in deze wet voorkomende begrippen. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande definities in nationale en internationale regelingen.

Artikel 2

In het voorgestelde artikel 2 wordt de reikwijdte van de wet bepaald. Deze wet is in de eerste plaats alleen van toepassing aan boord van schepen die onder Nederlandse vlag varen in zeegebieden aangewezen door de Minister van Veiligheid en Justitie in een algemene maatregel van bestuur. Alleen voor transporten die door die zeegebieden varen, kan gewapende maritieme beveiliging worden toegestaan. Omdat het risico op piraterij geen statisch gegeven is, ligt het niet voor de hand de zeegebieden in de wet neer te leggen.

Bij het bepalen van de in een algemene maatregel van bestuur op te nemen zeegebieden, zal in beginsel worden aangesloten bij de high risk areas (HRA) zoals genoemd in de meest recente versie van de Best Management Practices (BMP). Deze worden vastgesteld door de sector en aanbevolen door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) bij haar leden. Naast high risk areas wordt in de sector ook gewerkt met voluntary reporting areas (VRA). De Minister kan ervoor kiezen, naast de HRA, ook de VRA aan te wijzen als zeegebied waarvoor deze wet van toepassing is. De Minister onderhoudt, bij het aanwijzen van de zeegebieden, contact met organisaties uit het veld zoals de ITF (International Transport Workers» Federation) en de ICS (International Chamber of Shipping). De zeegebieden die de Minister aanwijst kunnen zowel op volle zee (zoals bedoeld in Deel VII van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee) als in de exclusieve economische zone (zoals bedoeld in als in Deel V van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee) liggen. Als een gebied veilig is verklaard, kan de Minister de algemene maatregel van bestuur intrekken of dusdanig wijzigen dat een gebied niet meer wordt aangemerkt als zeegebied waar gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden toegestaan zijn.

Gezien de situatie van de afgelopen jaren, zou het aanbeveling verdienen in ieder geval de Golf van Aden aan te wijzen als een dergelijk zeegebied. Voorts kan worden gedacht aan zeegebieden als de Perzische Golf, de Golf van Oman, de Golf van Guinee en de Straat van Malakka.

Uit artikel 2 volgt voorts dat deze wet alleen van toepassing is op gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden. De in deze wet geregelde bevoegdheden en verplichtingen en de bepalingen betreffende handhaving, toezicht en sancties gelden dus niet voor geweldloze maritieme beveiligingswerkzaamheden. Deze wet brengt voorts geen wijzigingen aan in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Artikel 3

Artikel 3 brengt het algemene uitgangspunt van een verbod op gewapende maritieme beveiliging tot uitdrukking. Gewapende beveiliging is alleen toegestaan indien daarvoor een vergunning is verleend (aan het maritieme beveiligingsbedrijf) en indien daarvoor, per transport, toestemming is verleend aan de reder. Het verbod richt zich zowel tot maritieme beveiligingsbedrijven en individuele particuliere maritieme beveiligers (eerste en tweede lid) als tot reders en kapiteins (tweede lid). Overtreding van deze verboden is strafbaar gesteld als overtreding op grond van de Wet op de economische delicten en wordt bedreigd met

hechtenis van maximaal zes maanden. De ernst van de overtreding rechtvaardigt een strafrechtelijke reactie. Het inzetten van gewapende particuliere maritieme beveiligers roept immers grote risico's in het leven, waarvoor de in deze wet geregelde procedure ter zake van de vergunning en de toestemming waarborgen beoogt te bieden. De strafbedreiging komt overeen met het zonder vergunning aanbieden of verrichten van particuliere beveiligingsdiensten op het vasteland op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

In het derde lid van artikel 3 is bepaald dat vergunningen of vergelijkbare beschikkingen, afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in een andere lidstaat van de Europese Unie, worden gelijkgesteld aan de vergunning bedoeld in het eerste lid. Deze gelijkstelling is gewenst met het oog op het vrij verkeer van diensten binnen de Europese Unie, meer in het bijzonder artikel 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.³⁸ Ook vergunningen of vergelijkbare beschikkingen uit staten buiten de Europese Unie worden gelijkgesteld met een Nederlandse vergunning, als Nederland met die staat een daartoe strekkend verdrag heeft gesloten en de voorschriften van de door die staat verleende vergunning naar Europese normen voldoende waarborging van de kwaliteit van de particuliere beveiliging verzekert. Gedacht kan worden aan het erkennen van een door het Verenigd Koninkrijk afgegeven vergunning nadat dit land de Europese Unie heeft verlaten.

Artikelen 4 en 5

Het voorgestelde artikel 4 bevat de hoofdlijnen van de toestemmingsprocedure voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers en geeft uitdrukking aan het VPD-tenzij concept, zoals uiteengezet in het algemeen deel. Slechts indien militaire bescherming niet of niet binnen een redelijke termijn mogelijk is, kan toestemming worden verleend voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers. De Minister van Defensie (het Kustwachtcentrum) zal dus eerst vaststellen of het betreffende transport in aanmerking komt voor militaire bescherming, waarbij onder meer van belang is of het transport door een HRA zal varen en of de reder en de kapitein de BMP toepast. Is dat niet het geval, dan zal militaire noch maritieme beveiliging aan de orde kunnen zijn. Tevens zal duidelijk moeten zijn of het accommoderen van militairen in verband met de daartoe beschikbare mogelijkheden aan boord van het schip (bijvoorbeeld als het schip te klein is) en de inzet van militairen gelet op de te varen route en mogelijke wijzigingen daarvan in verband met de aard van het transport (zoals bij de spotmarkt) redelijkerwijs mogelijk is.³⁹ Indien dat niet het geval is, komt inzet van particuliere maritieme beveiligers aan de orde.

Naast de twee punten waar de Minister van Defensie aan toetst (het accommoderen en de inzet van militaire bescherming), is er voorzien in twee uitzonderingsgevallen die aan het oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie worden overgelaten, waarin ondanks de mogelijkheid van militaire bescherming toch tot de inzet van particuliere maritieme beveiligers kan worden overgegaan. Dit betreft de situatie waarbij militaire bescherming in theorie wel mogelijk is, maar waarbij het schip zo ver moet omvaren of zodanig hoge kosten gemaakt moeten worden om de militairen aan boord te kunnen nemen dat dit redelijkerwijs

³⁸ Zie onder meer de arresten van het Hof van Justitie van 9 augustus 1994, C-43/93, Vander Elst, ECLI:EU:C:1995:8, van 7 oktober 2004, C-189/03, Commissie-Nederland, ECLI:EU:C:2004:597, en van 26 januari 2006, C-514/03, Commissie-Spanje, ECLI:EU:C:2006:63.

³⁹ Deze twee punten worden ook genoemd in het Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij, Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74, p. 12.

niet van een reder geveerd kan worden. Uiteraard speelt het level playing field, zoals in het algemeen deel uiteengezet, hierbij een belangrijke rol. Het is aan de regering om, na overleg met relevante partijen, het aantal om te varen nautische mijlen en het percentage additionele kosten in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Uiteraard kan en zal de algemene maatregel van bestuur worden aangepast als gewijzigde omstandigheden dit vergen.

In de praktijk zal de reder bij het Kustwachtcentrum om beveiliging van een transport verzoeken, zoals dat ook nu al het geval is. Gegevens betreffende het transport, het schip en de mogelijke toepasselijkheid van een van de genoemde uitzonderingsgevallen dienen daarbij vermeld te worden, zodat vastgesteld kan worden of het transport voor militaire bescherming in aanmerking komt en of de militaire bescherming ook redelijkerwijs kan worden geboden. Kan die bescherming niet worden geboden of wordt een beroep gedaan op één van de twee uitzonderingsgevallen, dan wordt het verzoek beschouwd als te zijn gericht aan de Minister van Veiligheid en Justitie en zal het Kustwachtcentrum namens de Minister beslissen of toestemming wordt verleend. Artikel 5 biedt een grondslag voor gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren die namens beide ministers optreden, voor zover die taken niet in één hand liggen.

De toestemmingsprocedure zal nader worden uitgewerkt bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. De toestemming behelst niet welk specifiek maritiem beveiligingsbedrijf ingeschakeld dient te worden; dat is aan de reder zelf. Wel dient het in te schakelen maritiem beveiligingsbedrijf over de maritieme beveiligingsvergunning te beschikken. Gezien de snelle ontwikkelingen van de spotmarkt, en het belang bij reders om snel te weten waar ze aan toe zijn, zou een reactietermijn op het toestemmingsverzoek van 48 uur gewenst zijn.

Artikel 6

Het eerste lid van dit artikel betreft de verplichting voor de reder en de kapitein om de BMP toe te passen. De BMP zijn reeds toegelicht in het algemeen deel. Het gaat hier om beschermingsmaatregelen die zowel vooraf als tijdens een transport getroffen dienen te worden. Nakoming van deze verplichting past bij goed werkgeverschap van de reder en bij de verantwoordelijkheid van de kapitein voor de veiligheid van het schip en de opvarenden.

Het tweede lid verplicht de kapitein en de teamleider ertoe bij de reder te vergewissen dat toestemming voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers is verleend voor het betreffende transport, alvorens de particuliere maritieme beveiligers en de wapens die zij met zich voeren aan boord van het schip komen. Deze vergewisplicht fungeert als een verplicht laatste controlemoment. Overtreding van dit voorschrift kan samengaan met overtreding van het verbod van artikel 3, tweede lid, maar dat hoeft niet. De vergewisplicht vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de kapitein voor de veiligheid van het schip en de opvarenden en de verantwoordelijkheid van de teamleider voor de particuliere maritieme beveiligers die onder zijn bevel staan. Overtreding van dit voorschrift kan leiden tot oplegging van een bestuurlijke boete aan de kapitein of de teamleider.

Artikel 7

Particuliere maritieme beveiligers worden niet aangemerkt als zeevarenden. Dit is in lijn met artikel 1.2, onder e, van de Regeling zeevarenden. Zij vallen net als alle opvarenden onder het gezag van de kapitein. De werkzaamheden van particuliere maritieme beveiligers maken geen deel

uit van de normale werkzaamheden aan boord in het kader van het gebruik van het schip. De eisen die aan zeevarenden worden gesteld en de rechten waarop zij aanspraak kunnen maken, bijvoorbeeld ter zake van de ruimten waarin zij verblijven, zijn derhalve niet van toepassing op particuliere maritieme beveiligers.

Artikel 8

Artikel 8 brengt tot uitdrukking dat alleen bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geweldsmiddelen zijn toegestaan. Hiermee wordt voorkomen dat maritieme beveiligingsbedrijven zelf kunnen bepalen met welke bewapening zij hun personeel uitrusten. De staat, als bezitter van het geweldsmonopolie, houdt daarmee de wijze waarop het geweldsmonopolie wordt uitgeoefend in eigen hand. Vastlegging van de geweldsmiddelen in de wet ligt niet voor de hand, omdat ontwikkelingen in de praktijk om snelle aanpassing of toevoeging van nieuwe middelen kunnen vragen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt tevens bepaald op welke wijze de toegestane geweldsmiddelen worden opgeslagen op het schip. Verder kan de eis worden opgenomen dat de gebruikte wapens gecertificeerd moeten zijn en kunnen nadere eisen worden gesteld, zoals het gebruik van een end user certificate en een bill of sale.

Overtreding van artikel 8 zal in de regel overtreding van de Wet wapens en munitie betekenen en kan aldus leiden tot strafrechtelijke vervolging van de betrokken particuliere maritieme beveiligers. Het gebruik maken van andere dan toegelaten geweldsmiddelen door het particulier maritiem beveiligingspersoneel of het niet voldoen aan de regels voor het veilig opslaan van geweldsmiddelen kan (bij herhaling) tevens reden zijn voor schorsing of intrekking van de vergunning van het maritiem beveiligingsbedrijf.

Artikel 9

Het voorgestelde artikel bevat de bevoegdheid voor particuliere maritieme beveiligers om onder strikte voorwaarden geweld te gebruiken. Deze bevoegdheid is gebaseerd op het universele recht op zelfverdediging en de onmogelijkheid om op zee bescherming van de overheid in te roepen, zoals uiteengezet in het algemeen deel.

Van geweldgebruik kan alleen sprake zijn bij dreigend gevaar van piraterij indien het schip in of door een zeegebied vaart als bedoeld in artikel 2 van deze wet. Doet zich een dergelijke dreiging voor, dan zal eerst naar lichtere maatregelen gegrepen dienen te worden, zoals voorgeschreven in de BMP. Dit betreft maatregelen als het verhogen van de snelheid, het verleggen van de koers en het in werking stellen van alarmsystemen en brandslangen («active water spray») om duidelijk te maken dat het schip de dreiging onderkent en daarnaar handelt.

In deze fase is tevens aan de orde de in het eerste lid opgenomen bevoegdheid de wapens uit de opslag te halen en zichtbaar te dragen, op te stellen op het schip of dreigend te tonen. De dreiging die hiervan uit gaat kan in samenhang met de overige beschermingsmaatregelen leiden tot het afbreken van de aanval door de piraten. Is dat niet het geval, dan dienen de kapitein en de teamleider gezamenlijk vast te stellen dat de beschermingsmaatregelen geen effect sorteren. Vervolgens wordt in opdracht van de teamleider, zoveel mogelijk voorafgegaan door waarschuwingen, overgegaan tot het gebruik van geweld. Het gebruikte geweld dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en zal derhalve een zekere opbouw in intensiteit en ernst moeten kennen. Gedacht kan worden aan waarschuwingsschoten in de lucht, gevolgd door waarschuwingsschoten voor de boeg van het piratenschip,

het gericht schieten op niet vitale en vervolgens vitale onderdelen van het piratenschip en ten slotte, in het uiterste geval, het gericht schieten op personen. Gebruik van geweld dat gericht is op het toebrengen van dodelijk letsel wordt uitdrukkelijk niet toegestaan. Bij het gebruik van geweld zullen de particuliere maritieme beveiligers het risico dat daardoor dodelijke slachtoffers vallen dan ook zoveel mogelijk dienen te vermijden.

Beoordeling van het geweldgebruik zal plaatsvinden door het openbaar ministerie aan de hand van de verplichte melding door de kapitein. Het laatste woord is, indien tot vervolging wordt overgegaan, aan de rechter. In geval van een dodelijk slachtoffer kan een geslaagd beroep op noodweer (de noodzakelijke verdediging tegen een ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding van lijf, eerbaarheid of goed) tot straffeloosheid van de betrokken particuliere maritieme beveiligers leiden, zoals dat in het commune strafrecht altijd mogelijk is. Een bevoegdheid tot het doden van personen op grond van deze wet is niet aan de orde.

Artikel 10

Het voorgestelde artikel 10 betreft de bevoegdheid tot het dragen en gebruiken van handboeien, teneinde overmeesterde piraten in hun bewegingsvrijheid te beperken uit oogpunt van persoonlijke veiligheid of ter voorkoming van vlucht. Hoewel een vlucht vanaf het schip op zee niet voor de hand ligt, dient voorkomen te worden dat piraten zich vrijelijk over het schip kunnen bewegen, gelet op de risico's die dit in het leven roept. Het gebruik van handboeien dient verder te gaan dan redelijkerwijs nodig is. De bevoegdheid ziet alleen op het boeien van personen die geen opvarende zijn en die op heterdaad zijn aangehouden. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid ziet op het boeien van piraten en niet van andere personen.

Na de aanhouding van een piraat dient deze zo spoedig mogelijk aan de kapitein te worden overgedragen. De kapitein beschikt op grond van titel VIA van het vierde boek van het Wetboek van Strafvordering over bevoegdheden om een aangehouden persoon op te houden en (onder meer) voorwerpen in beslag te nemen. Deze wet brengt daarin geen wijziging aan.

Artikel 11

Op grond van artikel 11 dient van elke inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers een rapportage te worden opgemaakt. Gebruik van handboeien en geweld dient daarin te worden vermeld. Zowel de kapitein als de teamleider dienen een rapportage op te stellen volgens een door de Minister van Veiligheid en Justitie opgesteld model.

Overtreding van het voorschrift een rapportage op te stellen kan leiden tot oplegging van een bestuurlijke boete. Herhaaldelijke overtreding door de teamleider kan leiden tot schorsing of intrekking van de vergunning van het maritiem beveiligingsbedrijf.

Het derde lid voorziet in een meldplicht van geweldgebruik door de kapitein aan het openbaar ministerie, naar analogie van de meldplicht voor misdrijven aan boord van een schip zoals vastgelegd in artikel 539u van het Wetboek van Strafvordering. De meldplicht vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de kapitein voor de veiligheid van het schip en voor wat er aan boord gebeurt. De meldplicht is niet opgedragen aan de teamleider, omdat deze als opdrachtgever tot geweldgebruik mogelijk zichzelf incrimineert door de melding. Dat geldt doorgaans niet voor de kapitein, die immers geen opdracht tot geweldgebruik geeft. Overtreding van het voorschrift is een economisch delict (overtreding).

Volgend op de melding, kan de kapitein een rapportage opstellen voor het openbaar ministerie over het geweldgebruik. De teamleider kan inbreng leveren voor de rapportage van de kapitein. Het is ook mogelijk dat de teamleider en/of de kapitein de rapportage, die op grond van het eerste en tweede lid van artikel 11 is opgesteld voor de Minister van Veiligheid en Justitie, tevens aan het openbaar ministerie stuurt.

Nu de kapitein doorgaans geen opdracht geeft voor de aanwending van geweld, aangezien de expertise over het geweldgebruik bij de teamleider ligt, zou het aanbeveling verdienen indien het College van procureurs-generaal door middel van een circulaire nader afbakent of en zo ja op welke wijze de kapitein al dan niet strafrechtelijk kan worden aangesproken op de aanwending van geweld door de teamleider. Uitgangspunt zou hierbij kunnen zijn dat de potentiële strafrechtelijke aansprakelijkheid van de kapitein niet kan worden aangenomen indien hij geen enkele rol heeft gespeeld in de besluitvorming omtrent de aanwending van geweld, dan wel slechts beperkt overleg heeft gepleegd met de teamleider alvorens het geweld is aangewend. Voor het opstellen van de circulaire kan gekeken worden naar de Aanwijzing opsporing en behandeling militaire zaken (2013A006), waarin het College nadere regels stelt over de strafrechtelijke vervolging van Nederlandse militairen. Voor het gebruik van handboeien op grond van artikel 10 geldt mutatis mutandis hetzelfde. De uiteindelijke beslissing omtrent de strafbaarheid van het handelen van alle betrokkenen is uiteraard aan de rechter.

Artikelen 12, 13 en 14

De vergunning voor het aanbieden en verrichten van gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden kan door de Minister van Veiligheid en Justitie (gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport) worden verleend indien door het maritiem beveiligingsbedrijf een certificaat wordt overgelegd waaruit blijkt dat aan de ISO-normen voor maritieme beveiligingsbedrijven wordt voldaan. De betreffende ISO-normen zijn in nauwe samenwerking met de IMO en andere belanghebbenden in het maritieme cluster opgesteld. Thans betreft dit de ISO 28007-1:2015 normen. Certificaten worden verstrekt door certificerende instellingen. Zij hebben daarmee een belangrijke rol bij het waarborgen van de kwaliteit van maritieme beveiligingsbedrijven.

De certificerende instelling wordt niet bekleed met openbaar gezag en is dus geen bestuursorgaan. De vergunningverlening is immers in handen van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Een certificerende instelling moet door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn aangewezen voor het verstrekken van deze certificaten. Hierbij is een belangrijke voorwaarde dat de instelling over een passende accreditatie van een accrediterende instantie beschikt.

Een accrediterende instantie kan een nationale accrediterende instantie in een lidstaat van de EU zijn, of een accrediterende instantie in een andere staat, waarmee Nederland een (mede) daartoe strekkende verdrag heeft gesloten.

De accrediterende instantie (in Nederland de Raad voor Accreditatie) ziet toe op deskundigheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en betrouwbaarheid van de certificerende instelling. De accrediterende instantie beoordeelt instellingen en hun werkzaamheden tegen het licht van internationale (ISO) normen. Thans betreft het managementsysteemcertificatie ISO 17021.

Het is mogelijk meer voorschriften aan de vergunning te verbinden. Bijvoorbeeld de verplichting dat alle handelingen van de particuliere maritieme beveiligers met video geregistreerd moeten worden, door

middel van een hoofdcamera. Ook kan in de vergunning de verplichting staan voor het maritiem beveiligingsbedrijf om zich afdoende te verzekeren.

Er wordt gestreefd naar een zo kort mogelijke termijn tussen aanvraag en verlening van de vergunning. De Minister van Veiligheid en Justitie beslist binnen redelijke termijn, en in ieder geval binnen acht weken, op een vergunningsaanvraag (artikel 4:13 Awb). Voor de goede orde zij opgemerkt dat de vergunningsverlening niet dient te worden verward met de toestemming per transport.

De voorwaarden waaronder een vergunning kan worden geschorst of ingetrokken zijn opgenomen in artikel 13. Het verdient de voorkeur als de gevolgen van de intrekking of schorsing pas in werking treden op het moment dat het particulier maritiem beveiligingspersoneel het schip heeft verlaten.

Beëindiging, intrekking of schorsing van een certificaat of accreditatie zal aan de Minister van Veiligheid en Justitie gemeld dienen te worden, teneinde daaraan consequenties ter zake van de verleende vergunning te kunnen verbinden.

Artikel 15

Met het toezicht op de naleving van deze wet zullen ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport door de Minister van Veiligheid en Justitie worden aangewezen. Doordat zij ook (in mandaat) verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening hebben zij zowel zicht op de maritieme beveiligingsbedrijven als op de reders die particuliere maritieme beveiligers inzetten.

Deze aangewezen ambtenaren hebben alle in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks toegekende bevoegdheden.

Artikel 16

Artikel 16 bevat de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen aan het maritiem beveiligingsbedrijf, de kapitein en de teamleider bij overtreding van vergunningsvoorschriften of andere (ordenings)voorschriften in deze wet. De hoogte van de boetes wordt bepaald bij ministeriële regeling.

Artikel 17

Artikel 17 bevat wijzigingen in de Wet op de economische delicten (hierna WED) die verband houden met overtredingen die maritieme beveiligingsbedrijven, reders en kapiteins kunnen begaan door zich niet aan enkele van groot belang geachte voorschriften van deze wet te houden. Het betreft het verbod om zonder vergunning bewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan te bieden of te verrichten, het verbod om zonder toestemming van de Minister van Veiligheid en Justitie bewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan boord van een schip te verrichten, toe te staan of mogelijk te maken en de plicht om aangewend geweld en gebruik van handboeien aan het openbaar ministerie te melden. Vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan het voldoen aan deze voorschriften wordt voorgesteld overtreding daarvan strafrechtelijk, als economisch delict, te sanctioneren. De overtreding van de genoemde voorschriften wordt bedreigd met zes maanden hechtenis of een geldboete van de vierde categorie. Voor de strafbaarstelling en strafmaat is aansluiting gezocht bij de bepalingen in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus betreffende handelen zonder vergunning.

Artikel 18

Het voorgestelde artikel sluit de toepasselijkheid van de Wet wapens en munitie uit voor wat betreft het voorhanden hebben en dragen van wapens door particuliere maritieme beveiligers die optreden krachtens de Wet ter Bescherming Koopvaardij. Er dient derhalve sprake te zijn van particuliere maritieme beveiligers in dienst van een vergund (en dus gecertificeerd) maritiem beveiligingsbedrijf, die met toestemming als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aan boord van een schip beveiligingswerkzaamheden uitvoeren en daarbij gebruik maken van geweldsmiddelen die krachtens artikel 8 door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn aangewezen. Het gebruik van de geweldsmiddelen is gereguleerd in artikel 9.

Naar verwachting zal geen sprake zijn van het vervoeren, invoeren of uitvoeren van wapens op Nederlands grondgebied, omdat maritieme beveiligingsbedrijven gebruik maken van *floating armories* of pre stock locaties aan land in de buurt van een HRA. Een uitzondering in de Wet wapens en munitie voor die handelingen is dan ook niet nodig. Indien een schip met wapens aan boord Nederlandse territoriale wateren binnenvaart, blijven de daarop betrekking hebbende bepalingen van de Wet wapens en munitie van toepassing. In de territoriale wateren van andere landen dient aan de aldaar geldende regelgeving te worden voldaan. Deze wet brengt daarin geen wijziging.

Artikelen 19 en 20

Deze artikelen voorzien respectievelijk in een citeertitel voor de onderhavige wet en in de inwerkingtreding. Op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en sub e van het Statuut is het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, een aangelegenheid van het Koninkrijk. Artikel 14, derde lid, van het Statuut bepaalt dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke niet in Aruba, Curaçao of Sint Maarten gelden, bij wet of algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Er is thans om redenen zoals uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting voor gekozen deze aangelegenheid bij nationale wet vast te stellen. Zodra een rijkswet in werking treedt houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van schepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, is het onderhavige wetsvoorstel overbodig geworden en dient het te vervallen.

Ten Broeke
Knops