

Vergaderjaar 2017–2018

34 558

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 november 2017

INHOUDSOPGAVE

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Aanleiding en achtergrond	2
3.	Doelstelling en noodzaak tot overheidsinterventie	18
4.	Wetsvoorstel ter Bescherming Koopvaardij	18
5.	Consultaties	25
6.	Werklasteffecten en financiële gevolgen	25
7.	Overwogen alternatieven	26
II	ARTIKELSGEWIJS	27

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De initiatiefnemers danken alle leden voor de door hen gestelde vragen. Zij zullen proberen deze zo goed mogelijk te beantwoorden. Eerst maken de initiatiefnemers graag enkele algemene opmerkingen.

Als je op volle zee door piraten wordt aangevallen, kun je niet de politie bellen. Dan zijn andere vormen van bescherming nodig. De bescherming is lange tijd uitsluitend verzorgd door Vessel Protection Detachments (VPD's) die geleverd worden door het Ministerie van Defensie. Maar het is niet altijd mogelijk om aan een VPD-aanvraag van een reder te voldoen. Bovendien zijn de kosten hoog, zowel voor de reder als voor Defensie. Daarom hebben inmiddels alle Europese landen regelgeving ingevoerd

om private beveiligers op koopvaardij schepen mogelijk te maken.¹ De initiatiefnemers hopen dat Nederland zich, als hekkensluis, aansluit bij de Europese consensus. Als zeevarende natie kunnen wij niet achterblijven.

Uit sommige vragen klinken zorgen door over het geweldsmonopolie. De commissie-De Wijkerslooth heeft hier onderzoek naar gedaan.² De commissie komt tot de conclusie dat het geweldsmonopolie van de overheid niet inhoudt dat alleen de overheid geweld mag toepassen, maar dat die overheid bepaalt wie onder welke condities daartoe gerechtigd is.³ In dit wetsvoorstel wordt dat uitgangspunt gehanteerd. Het voorstel is gebaseerd op het beleidsstandpunt van het kabinet over de bescherming van Nederlandse schepen tegen piraterij⁴ en regelgeving in ons omliggende landen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is nauw contact geweest met vele partijen en stakeholders, zoals de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij en de vakbond Nautilus International.⁵

In samenspraak met deze partijen is in de wet geregeld dat het gebruik van private beveiligers slechts onder strikte voorwaarden mogelijk is. Een bedrijf heeft een vergunning nodig om gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan te bieden of te verrichten (artikel 3). Vervolgens moet de Minister toestemming geven voor elk verzoek om private beveiligers in te zetten (artikel 4). Na afloop wordt altijd een rapportage opgesteld door zowel de kapitein als de teamleider van de private beveiligers (artikel 11). Het gebruik van geweld dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn (artikel 9). Na ieder gebruik van geweld wordt daarvan melding gedaan bij het Openbaar Ministerie (artikel 11), die controleert of aan alle voorwaarden is voldaan en indien nodig over kan gaan tot strafrechtelijke vervolging. Deze strikte voorwaarden en *checks and balances* waarborgen een veilig, gecontroleerd en rechtmatig gebruik van private beveiligers om de koopvaardij te beschermen.

Graag gaan de initiatiefnemers in op de individuele vragen van de leden.

2. Aanleiding en achtergrond

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het te verklaren is dat het aantal gevallen van piraterij – met name de gevallen van piraterij voor de kust van Oost-Afrika – een dalende lijn laat zien. Het aantal gevallen van piraterij voor de kust van Oost-Afrika (bij Somalië) is in de afgelopen jaren inderdaad significant afgenomen. Zoals ook in het *Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij*⁶ staat vermeld, is dit voornamelijk te danken aan de succesvolle internationale, multidisciplinaire aanpak van de piraterijproblematiek voor de kust van Somalië. Die aanpak bestaat uit verschillende aspecten: zelfbeschermingsmaatregelen die worden genomen door reders, zoals het meevaren in *group transits* door de *Internationally Recommended Transit Corridor*; het meevaren in konvoien die worden begeleid door onafhankelijke landen (waaronder

¹ I. van Hespren, «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.

² Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij*, 2011.

³ *Ibidem*, p. 38.

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

⁵ Voor een volledig overzicht, zie hoofdstuk «Consultaties» van de memorie van toelichting. Kamerstuk 34 558, nummer 6, pagina 15–16.

⁶ Kamerstuk 32 706, nummer 74.

China, India, Japan, Rusland en Zuid-Korea), het gebruik van *private escort vessel services*, de implementatie van de *Best Management Practices* op koopvaardij schepen en de operaties *Atalanta* (EU) en *Ocean Shield* (NAVO) ter bescherming van koopvaardij schepen.⁷ Ook het beveiligen van koopvaardij schepen door VPD's en het mee aan boord nemen van private maritieme beveiligers – zoals in veel (Europese) landen inmiddels is toegestaan – heeft zeer waarschijnlijk bijgedragen aan het terugdringen van het aantal piraterijgevallen bij Somalië. Overigens is in de eerste helft van 2017 weer sprake van een toename van het aantal piraterijgevallen bij Somalië. In maart en april 2017 was er sprake van vijf bevestigde «succesvolle» en één «mislukte» piraterijgevallen in de Golf van Aden.⁸ Mogelijke oorzaken die hiervoor genoemd worden zijn het (deels) minder strikt toepassen van veiligheidsmaatregelen, zoals ver van de kust varen, met een hogere snelheid varen en het aan boord nemen van (private) gewapende beveiligers.⁹ Ook is de aanwezigheid van internationale marinepatrouilles afgenomen. Zo is aan de NAVO-operatie *Ocean Shield* inmiddels een einde gekomen. Deze toename toont aan dat het probleem nog niet verdwenen is en beveiliging van koopvaardij schepen nog altijd noodzakelijk is in het risicogebied.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of er nieuwe locaties zijn waar piraterij juist meer plaatsvindt dan de afgelopen jaren. Omdat niet alle piraterijgevallen worden gerapporteerd, is het moeilijk om harde uitspraken te doen over de toename of daling in piraterijcijfers in specifieke regio's. Wel zijn algemene trends zichtbaar waarbij het aantal piraterijgevallen de afgelopen jaren zijn toegenomen in vooral West-Afrika (bij de kust van Nigeria, in de Golf van Guinee). Schepen en de bemanning daarvan worden ook daar vooral gekaapt/ontvoerd om vervolgens losgeld voor hun vrijlating te eisen. Het aantal piraterijgevallen in dit gebied zou bijna zijn verdubbeld in 2016, van 54 gevallen in 2015 tot 95 in 2016. Daarbij werden in 2016 96 zeelieden gegijzeld (44 in 2015).¹⁰ Daarnaast is ook in Zuidoost Azië (de straat van Malakka en de Sulu- en Celebeszee) een regio waar piraterij (relatief) veel voorkomt, al laten de cijfers per gebied een wisselend beeld zien.¹¹ In Zuidoost-Azië ging het in 2016 om 129 bekende piraterijgevallen (dat was in 2015 nog 199). Daarbij werden in de Sulu- en Celebeszee 67 zeelieden gegijzeld.¹²

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of er sprake is van een waterbedeffect. Er kan niet gesproken worden van een waterbedeffect, waarbij een vermindering van piraterijgevallen in het ene gebied causaliteit vertoont met een toename daarvan in andere gebieden. In de

⁷ *Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij*, Kamerstuknummer 32706–74, 2015, p. 2 en p. 13.

⁸ «Somalia's pirates are back in business», *Foreign Policy*, 9 april 2017, via <http://foreignpolicy.com/2017/04/09/somalias-pirates-are-back-in-business/>; «Somali Pirates Hijack Merchant Ship For First Time in Five Years», *Foreign Policy*, 14 maart 2017, via <http://foreignpolicy.com/2017/03/14/somalian-pirates-hijack-merchant-ship-for-first-time-five-years-somalia-piracy-still-a-threat-experts-say/>

⁹ «Why Somali piracy is staging a comeback», *The Economist*, 18 april 2017, via <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/04/economist-explains-16>

¹⁰ Zie: *Oceans Beyond Piracy, The State of Maritime Piracy 2016. Piracy and Armed Robbery Against Ships in West Africa 2016*, via <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/west-africa>

¹¹ Zie onder andere: *Oceans Beyond Piracy, The State of Maritime Piracy 2016. Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia 2016*, via <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/se-asia>; «Piracy on the Rise in Malacca and Singapore Straits», *MarineLink*, 19 augustus 2016, via <https://www.marinelink.com/news/singapore-malacca-straits414129/>; «Fewer cases of piracy, robbery in Straits of Malacca», *The Star*, 23 december 2016, via <http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/12/23/fewer-cases-of-piracy-robbery-in-straits-of-malacca/>

¹² *Oceans Beyond Piracy, The State of Maritime Piracy 2016. Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia 2016*, via <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/se-asia>

verschillende regio's zijn met name lokaal opererende piratennetwerken actief. In Somalië zijn de meeste leiders van dergelijke netwerken door de succesvolle aanpak van piraterij in de regio inmiddels overgestapt op andere vormen van (maritieme) criminaliteit, zoals smokkel van houtskool en wapens. Dergelijke netwerken verplaatsen zich dus niet zozeer naar andere regio's om daar door te gaan met piraterij, maar verleggen hun aandacht naar andere activiteiten en inkomstenbronnen. Hoewel ook op land actief wordt getracht dieper gelegen oorzaken van piraterij – zoals chronische armoede, werkloosheid en een gebrek aan economische kansen – aan te pakken, is de voedingsbodem voor piraterij nog altijd aanwezig in Somalië. Om te voorkomen dat in de tussentijd het stijgende aantal piraterijgevallen in het begin van 2017 op termijn uitgroeit tot een daadwerkelijke trend, is het belangrijk dat (preventieve) beveiligingsmaatregelen onderdeel blijven van de oplossing. In dat kader heeft de Nederlandse scheepvaart de Nederlandse regering gevraagd het kustgebied voor Somalië weer beter helpen te beschermen.¹³

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie merken de initiatiefnemers op dat er veel verschillende landen betrokken zijn bij het structureel aanpakken van de onderliggende problemen van piraterij. Somalië is een van de minst ontwikkelde landen ter wereld, waarmee het wel stap voor stap iets beter gaat. Aan het begin van 2016 stelde de voormalig Speciaal Gezant van de VN voor Somalië dat door onder andere de jarenlange inzet van de internationale gemeenschap Somalië niet langer een failed state is, maar een fragiele staat in wederopbouw. Deze wederopbouw wordt gesteund door de Verenigde Naties en de Europese Unie. De Europese Unie draagt bij aan het leveren van basisdiensten op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid via het zogeheten New Deal programma. Hiervoor is door de internationale gemeenschap € 1,8 miljard aan hulp toegezegd. De EU en de EU-lidstaten steunen Somalië niet alleen financieel, maar dragen ook door middel van training en advies bij aan de opbouw van functionerende staatsstructuren. De EU-missies in Somalië (EUTM en EUCAP Nestor) zijn daarvan voorbeelden.¹⁴

De leden van de VVD-fractie vragen naar de schade die de Nederlandse economie heeft geleden door piraterij. De leden van de PVV-fractie hebben een soortgelijke vraag gesteld. Over de concrete schade/kosten die ontstaan als gevolg van piraterij zijn geen eenduidige cijfers te geven. In 2010 werden de wereldwijde kosten geschat op 7 tot 12 miljard dollar (5,1 tot 8,7 miljard euro met de koers van destijds).¹⁵ Deze bedragen waren gebaseerd op een optelsom van de uitgaven voor patrouilles door de marines van landen als de Verenigde Staten, China, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, verloren gegaan handelswaar, hogere verzekeringskosten en losgelden. Deze getallen werden overgenomen in een door de VN geïnitieerde studie die werd uitgevoerd door de voormalige Franse Minister Jack Lang.¹⁶ De WereldBank rekende in 2013 uit dat in de periode dat piraterij voor de kust van Somalië op het

¹³ «Nederlandse scheepvaart vraagt om bescherming tegen Somalische piraten», *NPO Radio 1*, 14 april 2017, via <http://www.nporadio1.nl/homepage/3850-nederlandse-scheepvaart-vraagt-om-bescherming-tegen-somalische-piraten>; «Reders vragen om militaire bescherming», *BNR*, 11 mei 2017, via <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10322443/reders-vragen-opnieuw-om-militaire-bescherming>

¹⁴ Kamerbrief over Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding 2017, Kamerstuknummer 29521–334, p. 4.

¹⁵ Oceans Beyond Piracy, *The Economic Cost of Piracy*, via http://www.saveourseafarers.com/assets/files/The_Economic_Cost_of_Piracy_Summary.pdf

¹⁶ Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia, 2011, via http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/somalia_s_2011_30_the_jack_lang_report.pdf

hoogtepunt was, dit de wereldeconomie jaarlijks € 18 miljard kostte.¹⁷ In een rapport van de NGO *Oceans Beyond Piracy* werden de wereldwijde kosten van piraterij in de buurt van Somalië voor 2016 geschat op 1,7 miljard dollar (in 2010 was dat volgens hetzelfde rapport 7 miljard dollar; 6,6 miljard dollar in 2011; 5,7 miljard dollar in 2012; 3,0 miljard dollar in 2013; 2,3 miljard dollar in 2014 en 1,3 miljard dollar in 2015).¹⁸ Een deel van deze kosten slaat neer in Nederland. Het is daarbij niet duidelijk om hoeveel het precies gaat. Kosten die gemaakt worden zijn onder andere de inzet van de Koninklijke Marine tegen piraterij in het kader van de EU-operatie *Atalanta*, de kosten voor de inzet van VPD's (voor reders en voor Defensie), Nederlandse koopvaardij schepen die door de dreiging niet meer in het gebied varen en daardoor opdrachten mislopen en schepen die van vlag veranderd zijn, onder andere omdat onder een andere vlag dan de Nederlandse wel gebruik mag worden gemaakt van private beveiligers.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het opslaan van de gebruikte wapens. Bij het leveren van private gewapende beveiligingsdiensten is het noodzakelijk dat de wapens van de Private Maritime Security Companies (PMSCs) worden opgeslagen. Rondom de High Risk Area (HRA) hebben zowel regeringen als private organisaties opslagruimtes voor wapens en munitie ingericht.

VPD's maken voor de opslag van eigen wapens en munitie gebruik van opslagruimtes in een vijftal landen: Egypte (Safaga), Oman (Muscat), La Réunion (Saint Denis), Verenigde Arabische Emiraten (Al-Minhad), Singapore en Sri Lanka (Galle). Behoudens de opslagruimte in Singapore, worden deze locaties beheerd door de lokale autoriteiten: dat kan zijn de kustwacht, marine of maritieme politie. De opslaglocatie in Singapore wordt beheerd door een «local agent»: een private organisatie onder directe controle van de overheid.

Maritieme beveiligingsbedrijven maken ten behoeve van de beveiliging van transporten door de HRA in de Golf van Aden eveneens gebruik van bovengenoemde opslaglocaties, maar daarnaast ook van opslaglocaties in Egypte (Suez), Maleisië (Port Klang) en op Mauritius (Port Louis), de Comoren (Moroni) en de Malediven (Male). De opslagruimten in Egypte en op Mauritius worden beheerd door de overheid. De overige opslagruimten worden beheerd door «local agents» die hun diensten leveren onder directe controle van de overheid.

De lokale autoriteiten en «local agents» die de opslagruimten beheren en bewaken, voeren controles uit op de in bewaring gegeven wapen- en munitiepakketten en verzorgen op aanvraag de uitgifte hiervan aan VPD's of maritieme beveiligingsteams. Veelal verzorgen de beheerders van deze opslaglocaties ook de begeleiding van de transporten naar de te beveiligen schepen.

Maritieme beveiligingsbedrijven maken naast de genoemde opslaglocaties veelal ook gebruik van opslaglocaties in de vorm van een *floating armory*. Dit is een schip dat buiten de territoriale wateren van de kuststaten vaart en waarop de maritieme beveiligingsorganisaties hun wapens en munitie opslaan. De vlaggenstaten van deze schepen geven de toestemming voor het inrichten van de schepen voor dit doel en dicteren de veiligheidseisen. Onafhankelijke instellingen, zoals Lloyd's Register Quality Assurance (LRQA), voeren regelmatig audits uit op deze locaties. De private bedrijven zijn ook verplicht de veiligheid van hun opslaglocaties regelmatig te laten auditen als een eis van ISO28007.

Omdat geen goedkeuring nodig is van de lokale autoriteiten van de kuststaten voor de uitgifte en het naar het schip brengen van de

¹⁷ Kamerbrief over Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding 2017, Kamerstuknummer 29521–334, p. 1

¹⁸ Zie: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/summary>

benodigde wapens en munitie, bieden de *floating armouries* veel flexibiliteit aan de rederijen en private beveiligingsbedrijven. Op deze manier kunnen koopvaardij-schepen snel en flexibel op hun route wapens en munitie embarkeren en debarkeren. Soms wordt ook aan de teams aan boord van een floating armory logies verstrekt waardoor een koopvaardij-schip op volle zee een maritiem beveiligingsteam inclusief wapens en munitie aan boord kan nemen of van boord kan zetten. De Nederlandse defensieorganisatie geeft in het buitenland geen wapens en munitie in bewaring aan private organisaties. VPD's maken daarom geen gebruik van de diensten van floating armouries.

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat de commissie-De Wijkerslooth gewapende particuliere maritieme beveiligers toestaat onder de voorwaarde dat hun diensten slechts voor zelfbescherming worden gebruikt. Deze voorwaarde komt terug in artikel 9 van het wetsvoorstel. In dat artikel staat dat het gebruik van geweld slechts is toegestaan «voor zover dat noodzakelijk is ter afwijking van dreigend gevaar van piraterij». Zonder de dreiging van piraterij is het dus niet toegestaan om geweld aan te wenden. Verder mag er pas tot geweld worden overgegaan als het gevaar niet op een andere wijze kan worden afgewend, moet het gebruik van geweld in verhouding staan tot het beoogde doel en is geweld gericht op het toebrengen van dodelijk letsel niet toegestaan. De kapitein moet van iedere aanwending van geweld melding maken aan het openbaar ministerie (zie artikel 11 lid 3). Het openbaar ministerie kan vervolgens onderzoeken of is voldaan aan alle voorwaarden, met andere woorden of het geweldsgebruik proportioneel was of niet.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de jaarlijkse kosten van piraterij voor Nederland zijn geweest sinds 2010. De leden van de VVD-fractie hebben een soortgelijke vraag gesteld. Zoals reeds in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, worden de wereldwijde kosten geschat op 7 tot 12 miljard dollar (5,1 tot 8,7 miljard euro met de koers van destijds).¹⁹ Het is niet mogelijk gebleken de exacte jaarlijkse kosten voor Nederland te berekenen. Maar aangezien Nederland een zeevarende handelsnatie is, is het redelijk te veronderstellen dat de kosten beduidend zullen zijn.

De leden van de PVV-fractie lezen dat het feit dat in vrijwel alle landen de inzet van gewapende particuliere beveiligers wel toegestaan is en in Nederland niet en dat dit het level playing field in de zeevaartsector verstoort. Wat is de totale financiële schade geweest voor Nederland (onder andere aan misgelopen opdrachten)? Ondanks de door Defensie bijgestelde kostprijs van een VPD, is de prijs die betaald moet worden voor de bescherming van een onder Nederlands vlag varende koopvaardij-schip doorgaans hoger dan het geval is voor koopvaardij-schepen die onder andere vlag varen. Dit heeft onder meer te maken met de minimale omvang van een VPD, maar vooral met het feit dat Nederlandse schepen voor het aan boord brengen of van boord zetten van een VPD moeten omvaren vanwege een beperkter aantal op- en afstapplaatsen en daardoor veelal voor langere duur een VPD aan boord hebben. Maritieme beveiligingsteams kunnen veelal met minder personen aan boord de opdracht vervullen en kunnen op meer plekken aan en van boord gaan. De schepen hoeven daardoor minder om te varen en hebben de teams doorgaans vijf dagen korter aan boord. Gelet op de kostprijs van een VPD kan enkel daarmee al vijf maal € 5.000 = € 25.000 euro aan extra kosten worden bespaard. Daarbij komt dat de verzekeringskosten van een maritiem beveiligingsteam lager zijn dan van een VPD. Gewapende

¹⁹ Oceans Beyond Piracy, *The Economic Cost of Piracy*, via http://www.saveourseafarers.com/assets/files/The_Economic_Cost_of_Piracy_Summary.pdf

beveiligers vergoeden eventuele schade van derden, VPD's niet. De extra kosten voor verzekering van een VPD opdracht belopen € 20.000. Per reis kunnen de totale extra kosten oplopen tot ongeveer € 45.000. Daarbij past de kanttekening dat niet in alle gevallen een VPD duurder is dan bescherming door een maritiem beveiligingsteam. De reders wordt door Defensie immers een deel van de werkelijke kosten in rekening gebracht. Of een VPD duurder is of niet hangt mede af van de grootte van het schip alsook de route die het schip vaart. De reders die de afgelopen jaren voor hun grotere koopvaardij schepen op bepaalde routes gebruik hebben gemaakt van bescherming door een VPD, zijn daarover in veel gevallen ook prijstechnisch tevreden. Te verwachten is daarom dat een beoordeling van een aanvraag door de Kustwacht niet minder vaak zal uitmonden in een toestemming voor bescherming door een VPD. De redersvereniging KVNR heeft vorig jaar berekend dat de maximale jaarlijkse schade voor de Nederlandse economie € 24 miljoen is. Deze berekening werd gemaakt op basis van cijfers gepubliceerd in de Maritieme Monitor «De Nederlandse maritieme cluster».²⁰ Berekend is dat een Nederlands gevlagd schip per jaar € 800.000,- toevoegt aan de Nederlandse economie. Hierin zijn zowel banen op zee als kantoorbanen verbonden aan het beheer van het schip en de bestellingen in Nederland voor de schepen (voorraden, technische onderdelen etc.) meegenomen. Uitvlaggen van een schip leidt vaak tot het vertrek van de kantoorbanen, aangezien andere registers vaak eisen dat deze banen overkomen. Daarmee zullen ook bestellingen buiten Nederland worden gedaan. De KVNR schat dat er tot op dit moment maximaal 30 schepen uitgevlagd dan wel niet ingevlagd zijn vanwege de beveiligingsproblematiek. De schatting is dan dat de jaarlijkse schade voor de Nederlandse economie € 24 miljoen bedraagt (30* € 800.000).

De leden van de PVV-fractie vragen hoe vaak het uitvlaggen heeft plaatsgevonden sinds 2010. De leden van de SP-fractie vragen ook naar statistieken over uitvlaggen. 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, 79 in 2016.²¹ 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 alleen schattingen worden gedaan over een specifiek verband tussen ontbrekende wetgeving en het uitvlaggen van schepen. De KVNR 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 KVNR zouden reders hun schepen (naar schatting tussen de tien en vijftien) eveneens niet invlaggen vanwege de ontbrekende wetgeving inzake private beveiligers. Dit veroorzaakt economische schade.

De hoge urgentie om de bemanning op alle betreffende Nederlandse koopvaardij schepen te beschermen tegen piraterij, zoals de leden van de PVV-fractie dit beschrijven, is voor de indieners inderdaad de primaire reden om deze initiatiefwet in te dienen. Het wetsvoorstel dient ertoe adequate beveiliging mogelijk te maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd. Daarvan is sprake als een koopvaardij schip vanwege gebrek aan ruimte voor logies en beschikbare veiligheidsmiddelen (als reddingsvlotten) geen VPD kan huisvesten en ook als te veel tijd heengaat voor het verkrijgen van toestemming voor beveiliging door een

²⁰ Deze wordt in opdracht van het Minister van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met de clusterorganisatie Nederland Maritiem Land opgesteld.

²¹ Zeeschepen onder Nederlandse vlag: Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017.

VPD waardoor een reder een opdracht misloopt. Het wetsvoorstel ziet er tevens op dat reders met onder Nederlandse vlag varende koopvaardij-schepen zich tegen aanvaardbare kosten kunnen beschermen en niet veel hogere kosten moeten maken dan hun concurrenten. Doordat in alle andere landen binnen de EU inmiddels wel wetgeving is die de inzet van gewapende private beveiligers op koopvaardij-schepen regelt, is daardoor sprake van verstoring van het *level playing field*. Dat benadeelt Nederlandse reders. De Wet ter Bescherming Koopvaardij biedt de mogelijkheid deze ongelijkheid weg te nemen.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe particuliere beveiligers wel met de vereiste snelheid geleverd kunnen worden, terwijl dat door een VPD niet kan. Maritieme beveiligingsbedrijven hebben aangetoond dat ze sneller beveiliging kunnen leveren dan de staat, onder andere omdat zij op diverse embarkeringslocaties beveiligingspersoneel beschikbaar hebben en gebruik maken van een groter aantal lokale wapen- en munitieopslagplaatsen alsook van floating armouries. In geval van de inzet van een VPD is de Nederlandse staat gebonden aan diplomatieke procedures vanwege de aanwezigheid van militairen in de kuststaten waar zij aan of van boord van het te beveiligen koopvaardij-schip gaan. Het verkrijgen van de «clearances» van de kuststaten, die voor elke beveiligingsopdracht afzonderlijk moet worden verkregen, duurt doorgaans een à twee weken.

Zoals in het wetsvoorstel is uiteengezet, worden alleen gecertificeerde beveiligingsbedrijven toegelaten (artikel 3 en 12 van het wetsvoorstel) en moet voor ieder transport toestemming worden gegeven door de Minister (artikel 4). Het toestemmingsverzoek zou binnen 48 uur kunnen worden beantwoord. Met die snelle reactietermijn weten reders snel waar ze aan toe zijn. De gemiddelde aanvraagtermijn van een VPD is in de meeste gevallen rond de veertien dagen, hoewel soms mogelijk blijkt in enkele dagen uitsluitsel te geven over een aanvraag.

De leden van de PVV-fractie vragen voorts hoe de particuliere beveiliging in Duitsland, Frankrijk, België, Denemarken, Noorwegen en Italië is geregeld. Alvorens op de afzonderlijke landen in te gaan, willen de initiatiefnemers graag benadrukken dat inmiddels in alle lidstaten van de Europese Unie wetgeving over private beveiligers van kracht is.

Nederland is het enige land waar dit (nog) niet het geval is.²²

In Duitsland is lange tijd discussie geweest over de inzet van private beveiligers.²³ Als gevolg daarvan werd het moeilijker voor rederijen om bemanningsleden te vinden om zonder bescherming door risicogebieden te varen.²⁴ Ook vlagden steeds meer Duitse schepen over naar landen die wel de benodigde wetgeving hadden doorgevoerd.²⁵ Uiteindelijk besloot de Duitse regering toch in actie te komen en wetgeving op te stellen. In 2013 heeft de Duitse Bundestag de benodigde wetgeving aangenomen.²⁶ Daarin staat dat de beveiligers eerst moeten kiezen voor passieve verdedigingsmiddelen. Pas als die geen soelaas bieden, mag geweld worden gebruikt. Dit moet wel proportioneel zijn en gradueel worden ingezet. De kapitein geeft in het laatst geval opdracht tot het gebruik van

²² 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.

²³ A. Bürgin en P. Schneider, *Regulation of Private Maritime Security Companies in Germany and Spain: A Comparative Study*, Abingdon: Routledge 2015.

²⁴ Ibidem, pagina 3.

²⁵ Pl. Hagen, «German owners swap flags to protect against pirates», *Lloyd's list*, 14 juni 2010, www.lloydslist.com

²⁶ Om precies te zijn in sectie 32 tot en met 35 van het Duitse Strafgesetzbuch en in de verordeningen Seeschiffbewachungsverordnung en Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung.

geweld. Dit doet hij in overleg met de teamleider. Iedere vorm van geweldstoepassing moet worden gemeld aan de Duitse autoriteiten. In Frankrijk is in 2011 de «Loi no. 2001–13 du 5 Janvier 2011 Relative à la Lutte Contre la Piraterie et à l'exercice des Pouvoirs de Police de l'Etat en mer» aangenomen, waarin staat dat private beveiligers op Franse koopvaardij-schepen zijn toegestaan.²⁷

Ook in België vlagden veel schepen uit wegens een gebrek aan wetgeving. Daarom diende de regering in november 2012 een wetsontwerp in om private beveiligers toe te staan. In 2013 gaat de «Wet houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij» na relatief weinig discussie in het parlement van kracht. In eerste instantie liet de wet alleen private beveiligers toe in de Golf van Aden en de Hoorn van Afrika. Later is het toepassingsgebied uitgebreid tot de Golf van Guinee.²⁸ In de Belgische wet staat vastgelegd welke wapens de beveiligers mogen gebruiken: automatische vuurwapens van maximum kaliber.50.²⁹ De teamleider dient te overleggen met de kapitein voordat hij tot actie overgaat, tenzij dit wegens «uiterste hoogdringendheid» niet mogelijk is.³⁰ In dat geval moet de teamleider de kapitein zo snel mogelijk inlichten. Elk gebruik van geweld moet worden gemeld aan de Belgische autoriteiten.

Per 1 juli 2012 zijn in Denemarken regels van kracht over private gewapende beveiligers op Deense koopvaardij-schepen.³¹ Deze beveiligers zijn toegestaan na toestemming van de Deense Minister van Justitie. Er is vastgelegd wat voor wapens de beveiligers bij zich mogen dragen en hoe ze moeten worden opgeslagen. Als sprake is geweest van geweldtoepassing tijdens de vaart, moet dit binnen 72 uur worden gemeld aan het Ministerie van Justitie. De Deense regering is tegen het gebruik van VPD's, omdat dit volgens de Deense regering geen efficiënt gebruik oplevert van de schaarse militaire middelen.³²

Noorwegen kent sinds 2011 regels over private beveiligers.³³ De Noorse regering heeft besloten geen nieuwe wetgeving in te dienen maar reeds bestaande wetgeving van toepassing te verklaren op private beveiligers op koopvaardij-schepen. Er mag slechts geweld worden gebruikt als dit «noodzakelijk, rechtvaardig en proportioneel» is. De kapitein geeft opdracht tot het gebruik van geweld. Iedere vorm van geweld moet binnen 72 uur worden gemeld aan de Noorse autoriteiten.

Italië staat sinds 2012 private beveiligers toe op Italiaanse koopvaardij-schepen.³⁴ Dit is alleen toegestaan als de levering van een VPD niet mogelijk is.³⁵

Al met al sluit de wetgeving in de genoemde landen aan bij de richtsnoeren van de International Maritime Organization (IMO). Van grote

²⁷ 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, pagina 383.

²⁸ «Gebruik van private bewaking op zee tegen maritieme piraterij uitgebreid naar de Golf van Guinee», 7 juli 2016, via <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20160707/gebruik-van-private-bewaking-op-zee-tegen-maritieme-piraterij-uitgebreid-naar->

²⁹ Artikel 16 van de Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij.

³⁰ Artikel 13.23 van de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

³¹ Besluit nummer 698 van 27 juni 2012, uitgevaardigd door het Deense Ministerie van Justitie.

³² 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, pagina 388.

³³ Ibidem, pagina 385.

³⁴ 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, pagina 373.

³⁵ Ibidem, pagina 383.

inhoudelijke verschillen in de wetgeving lijkt geen sprake te zijn, wel van nuanceverschillen die mede samenhangen met verschillen in rechtstradities. 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*.

Ook het voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij de richtsnoeren van de IMO. In het voorliggende wetsvoorstel zijn uitdrukkelijk de bevoegdheden van het teamhoofd en de maritieme beveiligers geregeld. Daarmee wijkt het voorliggende wetsvoorstel enigszins af van de wetgeving in andere landen waarin die bevoegdheden niet uitdrukkelijk zijn geregeld maar en wordt aangesloten bij de ISO 28007 normen voor het geweldsgebruik en bij de bevoegdheden van de kapitein datgene te doen dat nodig is voor de veiligheid op het schip.

Met het voorstel om zelfstandige bevoegdheden aan maritieme beveiligers toe te kennen wordt uitwerking gegeven aan het geweldsmonopolie van de overheid: dat de wetgever bepaalt wie onder welke omstandigheden bevoegd is geweld te gebruiken. De voorgestelde bevoegdheden scheppen een eigen operationele verantwoordelijkheid van de maritieme beveiligers in relatie tot de brede verantwoordelijkheid van de kapitein voor de veiligheid op zijn schip en scheppen tevens een helder kader voor toetsing door de officier van justitie van het handelen van een maritiem beveiligingsteam in een concreet geval.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe vaak een VPD niet beschikbaar is. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag. De initiatiefnemers reageren graag als volgt. Van de 418 VPD-aanvragen die zijn ingediend tussen maart 2011 en juni 2017 zijn 65 afgewezen. Van die 65 hadden 20 afwijzingen te maken met praktische redenen, zoals afmetingen van het schip, en 41 met het niet kunnen voldoen aan de aanvraag wegens de termijn. Van de 353 aanvragen waarvoor een akkoord is gegeven, zijn vervolgens 116 alsnog ingetrokken door de aanvrager. In 52 van die 116 gevallen was de reden daarvoor dat een VPD te duur bleek. Reders die een VPD hebben aangevraagd in 2016 en 2017 hebben allemaal een positief antwoord gekregen van Defensie. De praktijk leert echter dat veel reders geen aanvraag doen, omdat zij op voorhand al weten dat zij niet aan de voorwaarden voor een VPD kunnen voldoen (bijvoorbeeld omdat het schip geen VPD kan huisvesten of omdat de aanvraag niet op tijd zal worden behandeld).

In antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie daarover, kunnen de initiatiefnemers bevestigen dat de Wet ter Beveiliging Koopvaardij inderdaad alleen geldt voor de door de Minister aangewezen zeegebieden. Het is en blijft verboden om gewapende particuliere beveiligers in te zetten buiten de aangewezen zeegebieden.

De aan het woord zijnde leden van de PVV-fractie vragen voorts hoeveel Nederlandse maritieme beveiligingsorganisaties in aanmerking komen voor een vergunning. Er zijn momenteel twee bedrijven met een ISO 28007 certificaat die in beginsel een aanvraag kunnen indienen voor het verkrijgen van een vergunning. Dat zijn ESS&SA en Shore & Offshore Security (beiden gecertificeerd door Lloyd's Register Quality Assurance (LRQA)). Hierbij zij opgemerkt dat laatstgenoemd beveiligingsbedrijf onlangs zijn kantoor in Nederland heeft gesloten. Verder is het belang te benadrukken dat het aanbieden van gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden op dit moment in Nederland niet toegestaan is. De in Nederland gevestigde bedrijven kunnen dus alleen in het buitenland opereren. Als de Wet ter Bescherming Koopvaardij wordt aangenomen, zal die situatie natuurlijk veranderen.

Ook buitenlandse beveiligingsbedrijven die beschikken over een ISO 28007 certificaat kunnen een vergunning aanvragen. Het slechts overleggen van een ISO 28007 certificaat is een voorwaarde maar nog niet voldoende voor het verkrijgen van een vergunning. Uit het voorliggende initiatiefwetsvoorstel vloeien een aantal specifieke bij vergunningverlening aan de beveiligingsbedrijven te stellen eisen voort die niet volledig door het certificaat worden gedekt. In het kader van de nadere uitwerking van dit wetsvoorstel wordt bezien op welke wijze de aanvragers zal worden gevraagd om aan te tonen dat zij aan die specifieke eisen voldoen. Gedacht wordt aan een aanvulling op het bijvoorbeeld door LRQA gehanteerde certificeringsschema een aanvullend schema te maken dat voorziet in audits die in ieder geval verzekeren dat de aanvrager in zijn bedrijfsvoering uitwerking heeft gegeven aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van de maritieme beveiligers voor hun handelen voortvloeiend uit de aan hen in het initiatiefwetsvoorstel uitdrukkelijk toegekende geweldsbevoegdheid.

De leden van de PVV-fractie vragen of particuliere beveiligers dezelfde geweldsmiddelen toepassen als VPD's. In grote lijnen luidt het antwoord op deze vraag bevestigend. De militairen van een VPD die beveiligings-taken uitvoeren ter bescherming van koopvaardij-schepen tegen piraterij, hanteren als normenkader de Best Management Practices (BMP) van de IMO. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat een VPD pas in actie komt nadat de kapitein van het schip eerst alle preventieve maatregelen van de BMP heeft toegepast (onder andere van koers wijzigen en harder varen) en gebleken is dat deze niet voldoende soelaas bieden om de dreiging af te wenden. Als dan een VPD in actie komt, passen zij een geweldsinstructie toe die is gebaseerd op de adviezen en richtsnoeren van de BMP: eerst waarschuwingsschoten in de lucht, dan schoten voor de boeg en in een uiterst geval schoten gericht op het buiten gebruik stellen van de motor van de piratenboot. Voor maritieme beveiligers zullen in grote lijnen dezelfde preventieve voorwaarden en geweldsinstructies gelden. De bevoegdheden voor het gebruik van geweld door maritieme beveiligers zoals geregeld in voorliggend wetsvoorstel wijken al met al niet wezenlijk af van de bevoegdheden die militairen hebben bij de uitoefening van hun beveiligingstaken ter bescherming van een koopvaardij-schip. Voor zowel een VPD als een maritiem beveiligingsteam geldt de voorwaarde dat de toepassing van het geweld subsidiair en proportioneel moet zijn. Ook in het gebruik van toegestane geweldsmiddelen zullen geen grote verschillen bestaan. Militairen gebruiken bij hun beveiligings-missies semi-automatische wapens (categorie A). Het zal maritieme beveiligers in lijn met artikel 6 van de EU-richtlijn 2017/853 zijn toegestaan categorie A-wapens voorhanden te hebben. In het voorliggende wetsvoorstel is geregeld dat maritieme beveiligers onder omstandigheden bevoegd zijn deze te gebruiken.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat Nederland intussen het enige land binnen de Europese Unie is dat geen adequate wetgeving heeft omtrent private beveiligers op koopvaardij-schepen.³⁶ Dit wetsvoorstel hoopt deze anomalie op te lossen.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de ervaringen in Duitsland, Frankrijk, België, Denemarken, Noorwegen en Italië met de inzet van private beveiligers voor de kust van Somalië. De leden van de PVV-fractie hebben ook gevraagd naar de ervaringen van deze landen. De

³⁶ 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, met name pagina's 382-383.

initiatiefnemers verwijzen de leden van de CDA-fractie graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie. Voorts wijzen de initiatiefnemers op het artikel «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», verschenen in juli 2014 in het *Journal of Maritime Law and Commerce*, waarin een helder overzicht wordt gegeven van de ervaringen en wetgeving in verschillende landen omtrent deze problematiek.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op een vraag die eerder door de Afdeling Advisering van de Raad van State is gesteld, namelijk om meer inzicht te geven in de potentiële kosten van de private beveiliging op de koopvaardij schepen in relatie tot de financiële bijdrage die thans door de overheid bij de inzet van de VPD's aan de reders wordt gevraagd. Deze leden zijn hier benieuwd naar en met name in hoeverre initiatiefnemers inschatten dat deze private beveiliging bijna altijd goedkoper zal zijn dan de eigen bijdrage (70.000 euro) die nu wordt geleverd bij de inzet van de VPD's. Graag vernemen zij hierop een reactie van initiatiefnemers.

Het antwoord luidt dat de beveiliging van een koopvaardij schip door een maritiem beveiligingsteam niet per definitie altijd goedkoper is dan de beveiliging door een VPD. Naarmate een koopvaardij schip groter is, zijn doorgaans meer beveiligers nodig om de gewenste bescherming tegen piraten te kunnen bieden. In de huidige situatie zijn het vooral de grotere schepen die een beroep doen op de bescherming door een VPD, mede omdat deze schepen voldoende ruimte bieden voor het huisvesten van een team van minimaal 11 militairen. Voor deze grotere schepen zal het aan boord nemen van een maritiem beveiligingsteam van gelijke omvang niet per se goedkoper zijn dan wanneer zij een VPD aan boord nemen. In geval een maritiem beveiligingsteam even lang meevaart als een VPD, zijn de kosten van een maritiem beveiligingsteam mogelijk zelfs hoger dan van een VPD, mede omdat voor de inzet van een VPD maar een deel van de werkelijke kosten worden doorbelast aan de reders.

Kenmerk van de Nederlandse koopvaardijvloot is dat deze bestaat uit relatief veel kleine koopvaardij schepen. Als voorbeeld mag dienen dat de Nederlandse vloot drie maal zoveel schepen telt als de Belgische vloot met een vergelijkbare capaciteit. Veel van deze relatief kleine onder Nederlandse vlag varende schepen bewegen zich in de spotmarkt en zijn niet in staat een volledig VPD-team te huisvesten. Een andere belangrijke reden waarom beveiliging door een VPD op praktische bezwaren stuit, is de tijdsduur die gemoeid is met de diplomatieke clearance. In de spotmarkt weten reders aan het begin van een week veelal niet dat zij een paar dagen later een schip geladen en wel op weg hebben naar een bepaalde bestemming. Een derde beperking vormt het beperkt aantal plaatsen waar een beveiligingsteam aan en van boord kan gaan, waardoor de reders soms moeten omvaren. Voor de spotmarkt geldt dat beveiliging snel en flexibel gerealiseerd moet kunnen worden en dat snel op een aanvraag uitsluitel kan worden gegeven.

Het is niet de verwachting dat het voorliggende wetsvoorstel zal leiden tot substitutie van VPD-beveiliging door maritieme beveiliging. Het uitgangspunt is immers VPD, tenzij. Wel zal het wetsvoorstel het beoogde effect hebben dat in de gevallen waarin de reders nu geen aanvragen indienen omdat beveiliging door een VPD om praktische redenen niet realiseerbaar is, zij dit nu wel gaan doen.

De leden van de SP-fractie vragen naar het geweldsmonopolie. Hoewel de initiatiefnemers de zorgen begrijpen, zijn zij niet van mening dat het wetsvoorstel afbreuk doet aan het geweldsmonopolie van de staat. Bij het formuleren van de intenties van het wetsvoorstel op dit terrein hebben zij nadrukkelijk aansluiting gezocht bij hetgeen de Adviescommissie

gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij (de Commissie-De Wijkerslooth) daarover schreef in het advies *Geweldsmonopolie en piraterij* uit 2011. Zo stelde de commissie het volgende: «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.»³⁷ En: «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.»³⁸ In het wetsvoorstel is hieraan gehoor gegeven: de overheid bepaalt de bijzondere omstandigheden en voorwaarden waaronder private bewapende beveiligers mogen worden ingezet op Nederlandse koopvaardij-schepen en reguleert dit aan de hand van certificering, vergunningverlening en toezicht. Het betreft nadrukkelijk een uitzondering, die de initiatiefnemers gerechtvaardigd achten wegens de bijzondere omstandigheden waarin bemanningen van koopvaardij-schepen hun werk uitvoeren (denk onder andere aan het niet aanwezig zijn van een handhavende instantie, zoals een politiemacht op zee).

De leden van de SP-fractie merken terecht op dat het aantal piraterijgevallen in Oost-Afrika nabij Somalië (voornamelijk Golf van Aden en de Bab el-Mandeb) de afgelopen jaren sterk is teruggedrongen. Dit is voornamelijk te danken aan de eerder aangehaalde succesvolle internationale, multidisciplinaire aanpak van de piraterijproblematiek voor de kust van Somalië. Ook het beveiligen van koopvaardij-schepen door VPD's en private bewapende beveiligers mee aan boord te nemen – zoals in veel (Europese) landen inmiddels is toegestaan – heeft zeer waarschijnlijk bijgedragen aan het terugdringen van het aantal piraterijgevallen bij Somalië. Het klopt eveneens dat geen kaping heeft plaatsgevonden op een koopvaardij-schip waarbij Nederlandse opvarenden waren betrokken. Dat wil echter geenszins zeggen dat de dreiging van piraterij in dit gebied is verdwenen. In maart/april 2017 werd het bewijs daarvoor geleverd, toen in korte tijd vijf koopvaardij-schepen werden getroffen door een aanval van piraten. Dit toont aan dat schepen – ook Nederlandse – kwetsbaar blijven en maatregelen ter bescherming tegen piraterij in High Risk Areas noodzakelijk blijven. De initiatiefnemers vinden dat dit wetsvoorstel eerder laat dan vroeg komt en zijn onverminderd overtuigd van de urgentie ervan.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie naar de verschillen in kosten, verwijzen de initiatiefnemers graag naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie. Wat betreft de vraag naar het uitvlaggen wordt verwezen naar het antwoord op dezelfde vraag die de leden van de PVV-fractie hebben gesteld.

De leden van de SP-fractie vragen of aanpassingen aan de VPD's, waardoor ze breder inzetbaar worden, uitgesloten zijn. In beginsel zijn twee oorzaken aan te wijzen waardoor het Ministerie van Defensie niet altijd kan voldoen aan een VPD-aanvraag van reders. Ten eerste is het team van 11 mariniers te omvangrijk om gefaciliteerd te worden aan boord van het betreffende koopvaardij-schip. Er is in die gevallen bijvoorbeeld onvoldoende ruimte aan boord om het team te huisvesten gedurende de tijd aan boord. Dit kan ook te maken hebben met veiligheidsvoorschriften, zoals het aantal reddingsvloten dat beschikbaar is

³⁷ Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij*, 2011, p. 31.

³⁸ *Ibidem*, p. 38.

voor een maximaal aantal personen aan boord. Van dergelijke voorschriften kan logischerwijs niet worden afgeweken. De inzet van een VPD zou dan immers bepaalde veiligheidsrisico's weliswaar afdekken (piraterij), maar ook nieuwe, onaanvaardbare risico's introduceren. De tweede reden is dat de inzet van de VPD niet altijd op tijd kan worden gerealiseerd (met name bij opdrachten binnen de spotmarkt), of de inzet ervan te duur wordt omdat de mariniers niet snel van boord kunnen nadat de High Risk Area is gepasseerd en hun aanwezigheid per dag wordt betaald. Anders gezegd blijven de mariniers dan nog enkele dagen gedwongen aan boord, terwijl hun taken er al opzitten.

Aan de eerste reden is weinig te doen, omdat het Ministerie van Defensie vasthoudt aan VPD's met een standaardomvang van elf mariniers. Deze omvang berust op het door de Commandant der Strijdkrachten gekozen militaire inzetconcept. Dit concept legt de nadruk op de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van het team. Het Ministerie van Defensie heeft aangegeven niet af te zullen wijken van het militaire inzetconcept en de teams dus niet kleiner te maken. Particuliere maritieme beveiligers zijn niet gebonden aan ditzelfde inzetconcept. In tegenstelling tot een VPD bestaat een particulier beveiligingsteam (normaliter) uit vier personen. Het Ministerie van Defensie heeft op basis van voortschrijdend inzicht verbeteringen doorgevoerd, waardoor de toepasbaarheid van het VPD-concept in de loop der jaren omhoog is gegaan (reden 2). Zo is de gemiddelde inzetduur van een VPD al gedaald van drie naar twee weken en zijn de kosten ervan aanzienlijk lager geworden. De gemiddelde aanvraagtermijn voor een VPD is sinds 2011 teruggebracht van dertig naar veertien dagen. In sommige regio's is de termijn verder verkort naar vier dagen. In de praktijk blijft het echter moeilijk voor het Ministerie van Defensie om VPD's te leveren voor schepen die manoeuvreren binnen de 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. Het Ministerie van Defensie is afhankelijk van de regels en termijnen die worden gehanteerd door landen waar Defensie dergelijke opslagpunten onderhoudt – Egypte, Île de la Réunion, Singapore, de Verenigde Arabische Emiraten en Sri Lanka. Zeker op korte termijn zal hierin niet zoveel te veranderen zijn dat de problemen waar reders tegenaan lopen (grotendeels) worden weggenomen.

Concluderend is het volgens de initiatiefnemers dus uitgesloten dat aanpassingen om de VPD's breder en flexibeler inzetbaar te maken (op korte termijn) voldoende effect zullen sorteren om het probleem dat daarmee geadresseerd zou worden weg te nemen. Omdat de configuratie van schepen – en daarmee het aantal personen dat zij veilig kunnen huisvesten – vastligt, is ook via die route geen oplossing te vinden. Daarmee blijven het flexibeler inrichten van de beveiliging (omvang teams en aanvraagtijden), zonder concessies te doen aan de veiligheid, de enige realistische optie die overblijft. Private beveiligingsteams spelen daarbij een sleutelrol.

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak schepen geen gebruik kunnen maken van VPD's waardoor men bescherming misloopt. Tussen maart 2011 en juni 2017 zijn 418 VPD-aanvragen ingediend, waarvan er 65 zijn afgewezen. Dit blijkt uit cijfers van het Ministerie van Defensie. Voor een nadere analyse op de cijfers verwijzen de initiatiefnemers naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de PVV-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen onder welke voorwaarden men dankzij onderhavig wetsvoorstel gebruik kan gaan maken van particuliere beveiliging. Gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden mogen alleen worden aangeboden of verricht als daarvoor een vergunning is afgegeven door de Minister (artikel 3 lid 1). Vervolgens moet de reder voor een specifieke reis toestemming hebben om gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan boord van een schip te verrichten, toe te staan of mogelijk te maken (artikel 3 lid 2). De Minister geeft daarvoor alleen toestemming als een VPD niet of niet binnen een redelijke termijn kan worden geboden, of als de aanvaarding van de VPD zou leiden tot een bepaald aantal zeemijlen omvaren of tot een bepaald hoger percentage extra kosten ten opzichte van particulier maritiem beveiligingspersoneel (artikel 4). Tot slot mag de particuliere beveiliging alleen in vooraf aangewezen zeegebieden (artikel 2). Bovendien moet het maritieme beveiligingsbedrijf gecertificeerd zijn (artikel 12). Het gebruik van particuliere beveiliging is dus aan zware voorwaarden onderworpen. Het zal kunnen zijn dat het gebruik van VPD's zal afnemen, maar het gebruik van particuliere beveiligers in plaats van VPD's zal alleen onder strikte voorwaarden zijn toegestaan.

Op hoeveel van het totaal aantal vaarten private beveiligers ingezet gaan worden in plaats van VPD's is niet eenduidig te zeggen. Zoals hierboven gezegd kan het zo zijn dat het gebruik van VPD's iets zal afnemen, maar tegelijkertijd lijkt het aannemelijk dat de huidige inzet van VPD's ongeveer gelijk blijft. Het VPD-tenzij principe blijft immers intact. Het zijn naar verwachting vooral de schepen waarvoor nu geen aanvraag wordt gedaan omdat zij bij voorbaat weten niet aan de voorwaarden van een VPD te kunnen voldoen, die voor de inzet van private beveiligers in aanmerking gaan komen. Dat brengt dus geen vermindering van het aantal ingezette VPD's met zich mee.

De leden van de SP-fractie wijzen op het artikel van mr. dr. Drs. Peter van der Kruit in het *Marineblad*³⁹ (november 2016) en vragen de initiatiefnemers om een reactie. De initiatiefnemers wijzen er op dat het artikel ingaat op een verouderde versie van het wetsvoorstel. In februari 2017 hebben de initiatiefnemers het voorstel aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De heer Van der Kruit kon hier uiteraard niet op ingaan, aangezien zijn artikel in november 2016 is gepubliceerd.

Dat gezegd hebbende, zijn de initiatiefnemers van mening dat de heer Van der Kruit op adequate wijze de bezwaren opsomt tegen de huidige situatie, waarin private beveiligers niet mogelijk zijn. De conclusie dat VPD's na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet of nauwelijks meer zullen worden ingezet, kunnen de initiatiefnemers niet delen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is VPD, tenzij. Zeker bij grotere schepen en schepen die buiten de spotmarkt opereren zullen VPD's nog steeds worden ingezet.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de omvang van de groep beveiligers, reageren de initiatiefnemers graag als volgt. De inzet van kleinere beveiligingsteams leiden niet tot onevenredige of ontoelaatbare verhogingen van de risico's. De teamsamenstelling van drie of vier private beveiligers is in de afgelopen negen jaar effectief gebleken in de praktijk, ook in de jaren met verhoogde piraterij-activiteit rondom de Somalische wateren.

Een privaat beveiligingsteam bestaat over het algemeen uit een *Team Leader* (TL), *Second in Command* (2IC) en twee *Team Members* (TM). Ook is te allen tijde een medisch specialist (*Team Medic*) aanwezig binnen het

³⁹ P. Van der Kruit, «Einde VPD's? Het toestaan van particuliere maritieme beveiliging kan leiden tot het einde van de militaire beveiligingsteams», *Marineblad*, november 2016.

team. Daarnaast zijn de *Standard Operating Procedures* en geweldsinstructies (*Rules for the Use of Force*) van de private beveiligingsorganisaties zodoende opgesteld dat een team van vier personen vanaf de brug van een schip de garantie kan bieden voor een volledige dekking van het schip. Daarbij zijn de uren waarin wordt wachtgelopen zodoende opgesteld dat de beveiligers voldoende rust en ontspanning krijgen (hiervoor bestaan richtlijnen zoals de *Stress and Fatigue Management Policy*). Daarnaast biedt een team van vier personen ook enige redundantie om, in voorkomend geval, het (tijdelijk) wegvallen van een teamlid op te vangen, bijvoorbeeld bij een ziektegeval.

Het grootste verschil met de werkwijze van een VPD is dat een VPD zich kan opsplitsen en met meer dan één persoon alle kanten van het schip afzonderlijk kan beveiligen (voor en achterkant en beide zijkanten). Dit zou voordelen kunnen bieden tegen een zeer goed gecoördineerde en complexe aanval door piraten, waarbij een koopvaardijship simultaan vanaf de verschillende kanten door verschillende piratenboten zou worden aangevallen. Dergelijke complexe aanvallen komen in de praktijk echter niet voor en private beveiligers hebben in de praktijk bewezen in kleinere teams effectief te kunnen optreden tegen aanvallen van piraten zonder concessies te doen aan de veiligheid.

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over de aansprakelijkheid van de kapitein, is het als eerste van belang te benadrukken dat de private beveiligers niet zomaar overgaan tot geweldgebruik. Dit mag slechts voor zover dat noodzakelijk is ter afwending van dreigend gevaar van piraterij en als de afwending van dat gevaar niet op een andere wijze kan worden bereikt. Bovendien moet het gebruik van geweld in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd zijn. Als de teamleider opdracht wil geven tot het gebruik van geweld, overlegt hij dat eerst met de kapitein. Van dit overleg kan worden afgezien als het overleg redelijkerwijs niet kan worden afgewacht. Als er sprake is geweest van geweldgebruik doet de kapitein daarvan melding aan het openbaar ministerie. Het OM kijkt vervolgens of bij het geweldgebruik aan alle voorwaarden is voldaan. Wat betreft de eventuele aansprakelijkheid van de kapitein voor geweld dat is begonnen door particuliere beveiligers, zal het Openbaar Ministerie bekijken of de kapitein daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of het mogelijk is voor een onschuldige visser die in zijn been is geraakt om de kapitein aansprakelijk te stellen. Dat is het geval. In het Nederlandse rechtstelsel kan iedereen aangifte doen als betrokkene meent slachtoffer te zijn van een misdrijf. Ook kan eenieder te allen tijde naar de rechter stappen voor een eventuele schadevergoeding. Het is vervolgens aan het Openbaar Ministerie en de rechter om over de kwestie te beslissen. Wellicht ten overvloede wijzen de initiatiefnemers erop dat de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij betrokken is geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en dat zij het voorstel van harte ondersteunen.⁴⁰

Artikel 11 van het wetsvoorstel bepaalt dat van ieder transport waarop particulier maritiem beveiligingspersoneel is ingezet, na afloop van het transport een rapportage wordt opgesteld door de kapitein en door de teamleider. De leden van de SP-fractie vragen hoe de rapportages onafhankelijk te controleren zijn. Hiervoor zal de Minister van Veiligheid en Justitie aparte regels opstellen. Overigens is het zo dat de kapitein en de teamleider afzonderlijk een rapport opstellen, wat de onafhankelijke controle ten goede komt.

⁴⁰ Zie het persbericht van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders van 26 september 2016, mede ondertekend door de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij.

Het is niet juist, zoals de leden van de SP-fractie stellen, dat de private beveiligers militaire taken gaan uitvoeren. Wel is juist dat militairen worden opgeroepen om beveiligingstaken uit te voeren ten behoeve van de bescherming van de Nederlandse koopvaardij tegen piraterij. Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel biedt een grondslag voor een nadere wettelijke regeling aangaande de bevoegdheden van maritieme beveiligers om bij toenemende dreiging van piraten stapsgewijs toenemend geweld te kunnen gebruiken. De omstandigheden waaronder maritieme beveiligers bevoegd zijn geweld te gebruiken op open zee om de dreiging van piraten af te wenden zijn uniek en wijken niet af van de omstandigheden waarmee de militairen van een VPD te maken hebben. Ook zijn er geen grote verschillen in de aard van het toegestane geweld. De toepassing van geweldsgebruik door een VPD dient subsidiair en proportioneel te zijn. Die eis zal ook gelden voor een maritiem beveiligingsteam.

Het voorliggende wetsvoorstel stelt als norm dat het geweldsgebruik door een maritiem beveiligingsteam slechts is toegestaan voor zover dat noodzakelijk is ter afwending van dreigend gevaar van piraterij en nimmer mag zijn gericht op het toebrengen van dodelijk letsel. Voor de militairen die deelnemen aan een VPD geldt dezelfde norm. In de op te stellen en wettelijk te borgen geweldsinstructie voor maritieme beveiligers zal zijn uiteengezet onder welke omstandigheden welke mate van geweldsgebruik zal zijn toegestaan. Een belangrijke internationaal beproefde bron voor de instructie vormen de Best Management Practices van de IMO, die ook leidraad vormt voor het handelen van VPD's. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur zal ook worden geregeld welk type wapens en andere geweldsmiddelen (zoals het gebruik van stroboscopen en geluidskanonnen) zijn toegestaan.

In het geval een Nederlandse reder een VPD inschakelt sluiten beide partijen een overeenkomst waarin onder meer de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het hoofd van de VPD in relatie tot die van de kapitein zijn vastgelegd. Met het wetsvoorstel en nadere regelingen wordt beoogd een zodanig wettelijk kader te realiseren dat dergelijke overeenkomsten in geval van de inschakeling van maritieme beveiligingsteams niet nodig zijn. Daarmee wordt ook een helder kader gerealiseerd voor de toetsing door de officier van justitie van het handelen van een maritiem beveiligingsteam in geval zij in actie zijn gekomen om het dreigend gevaar van piraterij af te wenden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken terecht op dat het initiatiefwetsvoorstel is geïnspireerd door het rapport van de commissie-De Wijkerslooth. Deze commissie stelt dat particuliere beveiliging is toegestaan als er voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Met dit wetsvoorstel is het gebruik van geweld aan strenge voorwaarden gebonden. Het voorstel is gebaseerd op het kabinetsstandpunt van 4 december 2015⁴¹ over de inzet van private beveiligers. Maritieme beveiligingsbedrijven hebben een vergunning nodig van de Minister om hun beveiligingswerkzaamheden aan te bieden of te verrichten. Vervolgens is per transport een apart verzoek van de reder nodig om private beveiligers aan boord te nemen. Toestemming daarvoor wordt slechts verleend als de VPD niet of niet binnen een redelijke termijn kan worden geboden. Na afloop van ieder transport wordt daarvan een rapportage opgesteld; indien er sprake is geweest van aanwending van geweld tijdens het transport wordt daarvan melding gemaakt aan het Openbaar Ministerie. Met andere woorden, er is streng toezicht voorafgaand, tijdens en na afloop van het transport. Hiermee is voldaan aan de waarborgen waar de commissie-De Wijkerslooth om vraagt.

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nr. 74.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen terecht dat zowel de kapitein als de teamleider een rapportage opstellen na afloop van ieder transport. Het is echter niet zo dat er geen objectieve vastlegging via technische mogelijkheden zou zijn. Aan de vergunning, die nodig is om gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan te bieden of te verrichten, kunnen voorschriften worden verbonden (zie artikel 3 en artikel 12 van het wetsvoorstel). Die voorschriften kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de particuliere maritieme beveiligers een hoofdcamera moeten dragen. Op die wijze kunnen beelden worden teruggekeken, hetgeen een objectieve weergave geeft.

3. Doelstelling en noodzaak tot overheidsinterventie

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader uiteen te zetten in hoeverre het thans voorkomt dat tegen de wet in gewapende particuliere maritieme beveiligers worden ingehuurd. Dat is bij de initiatiefnemers onbekend. Zij kunnen niet uitsluiten dat dit thans gebeurt. Dat zou betekenen dat er geen duidelijke regels zijn waaraan de private beveiligers zich moeten houden, hetgeen onveiligheid en onzekerheid met zich mee kan brengen. Door het gebrek aan regelgeving ontstaat het gevaar van «rambo's op zee». Juist om aan die ongewenste situatie een einde te maken hebben de initiatiefnemers voorliggend wetsvoorstel gemaakt.

4. Wetsvoorstel ter Bescherming Koopvaardij

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag hoe de particuliere maritieme beveiligers in staat zijn dezelfde graad van bescherming en beveiliging te creëren met een kwart van de personen van een VPD. De *Standard Operating Procedures* en geweldsinstructies van de private beveiligingsorganisaties zijn zodoende opgesteld dat een team van vier personen vanaf de brug van een schip de garantie kan bieden voor een volledige dekking van het schip. Deze manier van werken is de afgelopen jaren effectief en veilig gebleken in de praktijk. Private beveiligers die worden ingezet beschikken over een zeer uitgebreide ervaring. Dat komt niet in de laatste plaats doordat een gemiddeld privaat maritiem beveiligingsbedrijf ongeveer 300 tot 400 schepen per jaar beveiligt. Daarnaast dienen private maritieme beveiligingsbedrijven aan de voor de industrie gestelde eisen te voldoen. Dergelijke bedrijven vereisen dat hun personeel minstens jaarlijks wordt bijgeschoold in alle geldende procedures, opfriscursus wapengebruik en schietvaardigheid en kennis.

Zoals in de artikelsgewijze toelichting staat, moet bij de voorschriften voor de vergunning worden gedacht aan de verplichting dat alle handelingen van de particuliere maritieme beveiligers met video geregistreerd worden door middel van een hoofdcamera of de verplichting voor het maritiem beveiligingsbedrijf om zich afdoende te verzekeren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de eventueel verbonden voorschriften structureel en eenduidig worden toegepast bij elke aanvraag. Van belang is daarbij te vermelden dat per vergunningverlening andere voorschriften kunnen worden verbonden. De specifieke voorschriften is afhankelijk van de vergunningaanvraag. De vergunning kan worden ingetrokken als er niet aan de voorschriften wordt voldaan. In die zin worden de voorschriften structureel en eenduidig toegepast. Maar de voorschriften zelf kunnen verschillen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe particuliere beveiligingsorganisaties aan hun wapens komen. De wapens worden legaal aangeschaft bij Europese wapenagenten, waarna een End User Certificate (EUC) wordt afgegeven op naam van een private maritime security company (PMSC).

Er is controle op welke gewelddsmiddelen precies mogen worden gebruikt. Andere dan door de Minister aangewezen gewelddsmiddelen zijn niet toegestaan. In een algemene maatregel van bestuur worden de nadere regels uitgewerkt (zie artikel 8 van het wetsvoorstel).

In alle omliggende landen worden alleen semiautomatische wapens met een kaliber niet groter dan 9mm toegestaan. Kalibers van 5.56mm en 7.62mm worden het vaakst gebruikt. Veel rederijen vragen daarnaast om zogenoemde *Full Metal Jacket* patronen (FMJ). Dit om te voorkomen dat slachtoffers onnodig ernstig worden verwond, zoals wel het geval zou zijn bij het gebruik van dumdkogels die fragmenteren of uitzetten bij het treffen van het lichaam.

De leden van de CDA-fractie geven aan graag meer inzicht te krijgen in de manieren waarop de maritieme beveiligers die in dienst zijn bij de beveiligingsorganisaties worden gescreend en opgeleid, specifiek met betrekking tot gebruik van vuurwapens. Het proces van de zogenaamde *vetting and selection* is zeer uitvoerig en gedetailleerd. Niet alleen worden hier strenge eisen aan gesteld binnen de ISO28007 norm, maar ook door de private beveiligingsbedrijven zelf. Het overhandigen en het verifiëren bij de uitgevende instantie van de volgende zaken is op zijn minst onderdeel van de selectieprocedure:

1. Verklaring van goed gedrag uit het land van de nationaliteit van de beveiligiger;
2. Een medische verklaring van de fysieke en mentale gezondheid voor het uitvoeren van werkzaamheden in stress verhogende industrieën;
3. Eervol ontslag bij de defensie/marine/politie, minimale diensttijd van vier jaar en in sommige gevallen een aanvullende eis voor een uitzending;
4. Drugs- en alcoholtest;
5. Schietvaardigheid, up-to-date training;
6. Relevante visa en geldig paspoort.

De minimale opleidingseisen staan opgenomen in de ISO28007 norm en deze worden aangevuld met de standaarden en eigen procedures van het betreffende beveiligingsbedrijf. De wapenopleidingen kunnen worden gevolgd in sommige Europese landen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de rechtsmacht, benadrukken de initiatiefnemers dat de te beveiligen schepen onder Nederlandse vlag varen. De beveiligers en de kapitein vallen dan ook onder Nederlandse rechtsmacht. Meer specifiek, na inwerkingtreding van deze wet, onder de Wet ter Bescherming Koopvaardij.

De leden van de CDA-fractie vragen of het boeteplafond niet te laag ligt. Het boeteplafond ligt nu op 20.500 euro (zie artikel 16 lid 3 van het wetsvoorstel). Dit is hoger dan het maximale boeteplafond uit de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, dat ligt op 11.250 euro (zie artikel 15 van die wet). De praktijk zal uitwijzen of het boeteplafond te laag is. Zo ja, dan is het altijd mogelijk dit te verhogen.

Het is de leden van de ChristenUnie-fractie niet duidelijk of de inzet van particuliere beveiligers na invoering van dit wetsvoorstel uitzondering zal zijn of de norm zal worden. De inzet van particuliere beveiligers is en blijft de uitzondering. Het uitgangspunt is immers VPD, tenzij. Overigens in tegenstelling tot veel andere Europese landen, waar particuliere beveiligers het uitgangspunt zijn. Zo ver willen initiatiefnemers niet gaan. Het zou goed kunnen, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie stellen, dat de particuliere beveiligers veel worden ingezet in de spotmarkt, omdat de inzet van VPD's daar lastig te realiseren is. Maar ook dan blijft het VPD-tenzij principe overeind. Het klopt dat dat het aantal om te varen

zeemijlen en het percentage additionele kosten per AMvB zullen worden bepaald. Dit betekent echter niet dat er wordt getornd aan het VPD-tenzij-systeem.

Het wetsvoorstel richt zich, gezien de huidige situatie, primair op de situatie in het zeegebied rond Somalië en meer specifiek op de High Risk Area zoals genoemd in de meest recente versie van de *Best Management Practices* (BMP), welke worden vastgesteld door de sector en aanbevolen door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) bij haar leden. Dat wil niet zeggen dat deze wet andere gebieden buiten beschouwing laat, maar deze gebieden worden niet op voorhand specifiek aangewezen. De wet is bedoeld om Nederlandse koopvaardij-schepen te beschermen tegen piraterij in algemene zin. De Minister kan, indien daartoe reden is in verband met wijzigende dreigingsbeelden, bij algemene maatregel van bestuur ook andere zeegebieden aanwijzen waar private maritieme beveiligers ingezet mogen worden. Ook in die gevallen blijft het VPD-tenzij principe gelden. Het uitgangspunt is en blijft dat een adequaat niveau van beveiliging moet kunnen worden geboden aan opvarenden van Nederlandse koopvaardij-schepen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er gebeurt als een schip met particuliere beveiligers in territoriale wateren komt en op welke manier wordt gewaarborgd dat dit niet gebeurt wanneer een team particuliere beveiligers aan boord is.

Het komt geregeld voor dat een koopvaardij-schip met maritieme beveiligers door territoriale wateren vaart. Dit is het geval bij het verlaten van een haven waar de maritieme beveiligers aan boord zijn genomen of het naderen van een haven waar zij van boord zullen gaan. Dit gebeurt in de havens van landen die beschikken over wapen- en munitieopslagplaatsen waarmee de beveiligingsbedrijven overeenkomsten hebben gesloten. Het gaat om opslagplaatsen in de volgende landen: Egypte (Safaga, Suez), Oman (Muscat), La Réunion (Saint Denis), Verenigde Arabische Emiraten (Al-Minhad), Singapore en Sri Lanka (Galle), Maleisië (Port Klang) Mauritius (Port Louis), de Comoren (Moroni) en Malediven (Male). Ook varen koopvaardij-schepen met maritieme beveiligers regelmatig door territoriale wateren bij de doorvaart door zeestraten zoals die van Bab-el-Mandeb. Deze voert door de territoriale wateren van Djibouti, Yemen en Eritrea alwaar het doorvaartregime geldt als vervat in deel III, hoofdstuk 2, van het VN-verdrag inzake het recht van de zee van 1982. Voor het overige mijdt elke kapitein waar mogelijk de 12-mijlszone (territoriale wateren) van kuststaten, ongeacht of zij een maritiem beveiligingsteam aan boord hebben. Tenzij daarvoor uitzonderingen gelden op grond van een volkenrechtelijk mandaat of een bilaterale overeenkomst met de kuststaat of enkel kuststaten, is het niet toegestaan dat maritieme beveiligers beveiligingswerkzaamheden uitvoeren in de territoriale wateren. Wapens en munitie liggen dan opgeborgen in een kluis.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de initiatiefnemers het varen door territoriale wateren zien in het geval van een falende staat.

Het is niet op voorhand te zeggen of het varen door de kustwateren van een falende staat als Somalië riskanter is dan het varen door het overige zeegebied in de Golf van Aden. De piraten begeven zich soms wel 100 mijl en verder in zee. Bij de doorvaart door de Golf van Aden volgen schepen doorgaans de Internationally Recommended Transit Corridor. Maar als een kapitein van een koopvaardij-schip zich in de kustwateren van Somalië zou begeven, zal hij meer te duchten hebben van Somalische piraten dan van de Somalische staat. De staat faalt immers. Ook in de Somalische kustwateren mogen maritieme beveiligers, uitzonderingen daargelaten,

geen beveiligingswerkzaamheden uitvoeren. Dat is reden te meer voor een kapitein om de kustwateren van Somalië te mijden.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de wederzijdse erkenningsclausule en vragen of er wel ruimte blijft voor specifieke Nederlandse eisen aan beveiligingsbedrijven. Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, hebben de initiatiefnemers in artikel 3 lid 3 van het wets-

voorstel een wederzijdse erkenningsclausule opgenomen. Een vergunning of vergelijkbare beschikking afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in een andere lidstaat van de Europese Unie wordt gelijkgesteld met een Nederlandse vergunning. Deze erkenningsclausule was noodzakelijk, omdat het wetsvoorstel anders strijdig zou zijn met de Europese bepalingen betreffende de interne markt. Om die reden hebben de initiatiefnemers de suggestie van de Afdeling advisering opgevolgd en het wetsvoorstel conform aangepast. Dit betekent echter niet, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie vrezen, dat er geen (enkele) ruimte meer is voor het stellen van Nederlandse eisen aan buitenlandse beveiligingsbedrijven die over een door een andere lidstaat afgegeven vergunning beschikken. Op grond van artikel 12, vierde lid, van het wetsvoorstel mag de Minister van Veiligheid en Justitie immers voorschriften aan de vergunning verbinden. Die vergunningvoorschriften worden in beginsel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 12, zesde lid) en zijn bedoeld om verzekerd te zijn of te verzekeren dat vergunningaanvragers de wettelijke bepalingen naleven. Om voor gelijkstelling op de voet van artikel 3 lid 3 in aanmerking te komen moet de door een ander lidstaat afgegeven vergunning een niveau van organisatie, uitrusting en beroepsuitoefening waarborgen dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de Nederlandse vergunning wordt nagestreefd.

De leden van de ChristenUnie-fractie noemen concreet het voorbeeld dat de Nederlandse regelgeving videoregistratie van de handelingen van de particuliere maritieme beveiligers met hoofdcamera's zou kunnen gaan vereisen, terwijl andere lidstaten deze eis wellicht niet stellen aan het verlenen van een vergunning. Van volledige gelijkstelling kan in zo'n geval geen sprake zijn. De aanvrager zal bij gelegenheid van het verkrijgen van een Nederlandse vergunning voor het mogen verrichten van beveiligingswerkzaamheden op onder Koninkrijksvlag varende koopvaardis-schepen moeten aantonen dat zijn maritieme beveiligers kunnen en zullen worden uitgerust met hoofdcamera's. Anders zal de EU-vergunning niet door de Minister voor Veiligheid en Justitie worden erkend op de voet van artikel 3 lid 3, omdat deze niet een gelijkwaardig beroepsniveau nastreeft als de Nederlandse vergunning.

Het is van belang te benadrukken, in antwoord op de vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, dat het geweld niet *gericht* mag zijn op het toebrengen van dodelijk letsel (artikel 9 lid 4). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of beveiligers ook als privépersoon een beroep op noodweer kunnen doen. Dit is uiteraard altijd mogelijk. Het is vervolgens aan de rechter om zo'n beroep te beoordelen. Bij gebruik van geweld wordt altijd melding gemaakt aan het openbaar ministerie (artikel 11 lid 3).

Op de vraag van de SGP-fractie of de initiatiefnemers van mening zijn dat de overheid haar zwaarmacht (eenvoudigweg) uit handen geeft op het moment dat de initiatiefwet daadwerkelijk van kracht zou worden, antwoorden de initiatiefnemers ontkennend. In het licht van hetgeen de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij heeft gesteld, zijn de initiatiefnemers van mening dat het belangrijk is dat de overheid blijft bepalen wie onder welke condities ertoe gerechtigd is

geweld te gebruiken. In het geval van de bescherming van Nederlandse koopvaardij schepen blijkt in de praktijk dat in de huidige situatie niet alle schepen adequaat beveiligd kunnen worden, door een VPD of anderszins. Anders gezegd kan op dit terrein de zorgplicht van de overheid niet toereikend worden nagekomen. Om deze lacune weg te nemen achten de initiatiefnemers het gerechtvaardigd een uitzondering te creëren voor de bescherming van Nederlandse koopvaardij schepen en de bemanningen daarvan. Wel zijn zij eveneens van mening dat het belangrijk is 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 de initiatiefwet 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. Indien dergelijke bescherming door de overheid niet geleverd kan worden blijft de overheid de controle houden over de eventuele inzet van geweld. De overheid bepaalt namelijk de bijzondere omstandigheden en voorwaarden waaronder particuliere bewapende beveiligers mogen worden ingezet op Nederlandse koopvaardij schepen en reguleert dit aan de hand van certificering, vergunningverlening en toezicht.

De leden van de SGP-fractie vragen of is aangetoond dat de Nederlandse staat niet, of niet altijd, voldoende in staat is tot het uitvoeren van de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen en of er niet afdoende bescherming is te garanderen door kleinschalige dan wel flexibele VPD's. De initiatiefnemers zien op dit moment geen mogelijkheden – zeker niet op korte termijn – voor aanpassingen aan VPD's die de inzet ervan dermate zouden flexibiliseren zodat een aanzienlijk deel van de schepen die nu niet in aanmerking komen voor een VPD dat voortaan wel komen. Het Ministerie van Defensie houdt vast aan VPD's met een standaardomvang van elf mariniers. Deze omvang berust op het door de Commandant der Strijdkrachten gekozen militaire inzetconcept. Defensie geeft aan dat het huidige aantal van elf personen vanuit operationeel oogpunt, op basis van het gehanteerde inzetconcept, de minimale standaardomvang is om de bescherming op verantwoorde wijze uit te voeren en te voldoen aan de eisen die binnen Defensie gelden op het gebied van *command and control* en medische ondersteuning. De VPD-teams verkleinen is gezien die uitgangspunten dus geen optie.⁴² Defensie heeft op basis van voortschrijdend inzicht verbeteringen doorgevoerd, waardoor de toepasbaarheid van het VPD-concept in de loop der jaren omhoog is gegaan. Zo is de gemiddelde inzetduur van een VPD al gedaald van drie naar twee weken en zijn de kosten ervan aanzienlijk lager geworden. De gemiddelde aanvraagtermijn voor een VPD is sinds 2011 teruggebracht van dertig naar veertien dagen. In sommige regio's is de termijn verder verkort naar vier dagen. Het ad-hoc karakter van de zogeheten spotmarkt vereist echter een nog flexibelere inzet van een beveiligingsteam. In de praktijk blijft het moeilijk voor Defensie om aan die eisen te kunnen voldoen. 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. Zeker op korte termijn zal hierin niet zoveel te veranderen zijn dat de problemen waar reders tegenaan lopen (grotendeels) worden weggenomen.

⁴² Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij, Kamerstuknummer 32706–80.

Door het hierboven beschrevene zijn kleinere, meer flexibele VPD's niet te realiseren. Zeker niet op korte termijn. Er zijn dus andere oplossingen nodig om een adequate bescherming te bieden aan alle Nederlandse koopvaardij schepen die door de *High Risk Area* varen. Particuliere maritieme beveiligers zijn niet gebonden aan het militaire 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 dynamiek van de maritieme industrie en op koopvaardij schepen (maatwerk). Een particulier beveiligingsteam is ook in staat om 24 uur per dag 360 graden overzicht te houden en heeft de scheepsbemanning niet per se nodig bij het uitvoeren van zijn taken. Bovendien zijn alle particuliere beveiligers getraind om traumahulpverlening te bieden in crisissituaties.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers bij de beoordeling van alternatieven er niet te gemakkelijk vanuit gaan dat de ervaren problemen vooral voortvloeien uit de snelheid van levering van mensen en niet uit het formaat van de toe te wijzen eenheid van elf mariniers. In beginsel zijn twee oorzaken aan te wijzen waardoor het Ministerie van Defensie niet altijd kan voldoen aan een VPD-aanvraag van reders. De eerste reden is dat het team van 11 mariniers te omvangrijk is om gefaciliteerd te worden aan boord van het betreffende koopvaardij schip. Er is in die gevallen bijvoorbeeld onvoldoende ruimte aan boord om het team te huisvesten. De tweede reden is dat de inzet van de VPD niet altijd op tijd kan worden gerealiseerd (met name bij opdrachten binnen de spotmarkt), of de inzet ervan te duur wordt omdat de mariniers niet snel van boord kunnen nadat de *High Risk Area* is gepasseerd en hun aanwezigheid per dag wordt betaald. Beide oorzaken staan een adequate beveiliging van Nederlandse koopvaardij schepen in betreffende gevallen in de weg. Zoals in het wetsvoorstel staat beschreven zijn beide oorzaken niet (voldoende) weg te nemen door het VPD-concept verder aan te passen, in ieder geval niet op korte termijn. Defensie heeft het VPD-concept in de afgelopen jaren verder geflexibiliseerd, maar de grens lijkt op dat gebied – zeker op korte termijn – bereikt. Onder andere afhankelijkheid van derde landen bemoeilijkt het verkorten van de inzetjeden. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie te kennen gegeven dat afwijken van het inzetconcept, door VPD's verder 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 aanloopt en dat dit geen oplossing biedt voor bestaande knelpunten. De inzet van particuliere maritieme beveiligers biedt die oplossing wel, waarbij het VPD-tenzij principe van kracht blijft.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens hoe en op basis waarvan wordt bepaald en getoetst of het gebruikte geweld in verhouding met het beoogde doel redelijk en gematigd is. Eenzelfde vraag hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gesteld. Op grond van artikel 11 lid 3 wordt van iedere aanwending van geweld melding gemaakt aan het openbaar ministerie. Het OM beoordeelt of de geweldstoepassing, in verhouding met het beoogde doel, redelijk en gematigd was. Hier zal jurisprudentie ontwikkeld worden. Net zoals bijvoorbeeld het geval is bij geweldtoepassing door politieagenten of militairen. Overigens is een meldplicht geen nieuw verschijnsel voor de kapitein. De kapitein heeft al een meldplicht bij misdrijven die aan boord van het schip worden gepleegd (zie artikel 539u van het Wetboek van Strafvordering).

De initiatiefnemers kunnen de leden van de SGP-fractie bevestigen dat de Minister van Veiligheid en Justitie in een ministeriële regeling nadere regels zal stellen over de rapportage. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat in de rapportage in ieder geval staat in welke omstandigheden het geweld is toegepast, wat de gevolgen van de geweldstoepassing waren en of het mogelijk is geweest geen of minder ingrijpend geweld te gebruiken.

Als er sprake is van geweldstoepassing, zoals de leden van de SGP-fractie stellen, dan wordt daarvan melding gedaan bij het openbaar ministerie. Die bepaalt vervolgens of tot vervolging wordt overgegaan. Als het geweld niet proportioneel is en ook anderszins niet voldoet aan de strikte vereisten van de Wet ter Bescherming Koopvaardij, kan betrokkene in het uiterste geval worden vervolgd en veroordeeld wegens moord. De initiatiefnemers hopen en verwachten dat het College van procureurs-generaal na inwerkingtreding van deze wet een circulaire opstelt met nadere regels over de strafrechtelijke vervolging bij aanwending van geweld. Hierbij kan worden gekeken naar de reeds bestaande circulaire over de strafrechtelijke vervolging van Nederlandse militairen.⁴³

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het opleggen van een boete aan de vergunninghouder zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van het in te huren beveiligingsbedrijf wat betreft de aansprakelijkheid van buitenproportioneel geweld. De vergunninghouder en het in te huren beveiligingsbedrijf zijn dezelfde instantie. Een maritiem beveiligingsbedrijf heeft immers een vergunning nodig om gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan te bieden of te verrichten (artikel 3). Als het bedrijf de voorschriften van de vergunning overtreedt, kan het een boete krijgen (artikel 16). In het uiterste geval kan de vergunning worden ingetrokken (artikel 13).

Deze bestuursrechtelijke maatregelen zijn bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen van de vergunning. Bij buitenproportioneel geweld voldoet een bestuurlijke boete natuurlijk niet. Daarom blijft altijd de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging staan. Als er geweld is gebruikt, wordt daarvan altijd melding gemaakt aan het Openbaar Ministerie. Dat bepaalt of er moet worden overgegaan tot vervolging. In het uiterste geval kunnen alle betrokkenen voor moord worden aangeklaagd. Zowel de teamleider, de kapitein als de individuele beveiligers kunnen worden vervolgd. De wet regelt geen strafrechtelijke immuniteit.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de effectiviteit van de handhaving. Het maakt voor de effectiviteit van de handhaving niet uit of het gaat om een beveiligingsbedrijf vanuit Nederland of vanuit een ander land. Ook een beveiligingsbedrijf uit een ander land valt onder de Nederlandse regels en handhaving.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts naar het gelijk speelveld. Er blijven verschillen in de precieze uitvoering van wetgeving in verschillende Europese landen, maar voor schepen onder Nederlandse vlag wordt met dit wetsvoorstel de belemmerende factor voor een gelijk speelveld weggenomen. Het biedt reders onder Nederlandse vlag de mogelijkheid om op een gelijk speelveld te kunnen concurreren met schepen onder een andere vlag. De reders vragen hiernaar, zoals in de consultaties is te lezen.⁴⁴

⁴³ Aanwijzing opsporing en behandeling militaire zaken (2013A006).

⁴⁴ Kamerstuk 34 558, nummer 6, pagina 15–16.

5. Consultaties

De leden van de SP-fractie vragen om te reageren op de conclusie van journaliste Dieuwertje Kuijpers die in een artikel op de website Follow the Money (1 oktober 2016) schrijft dat bij het opstellen van het wetsvoorstel slechts een beperkte set aan belangen de boventoon voeren van met name rederijen, verzekeraars en een enkele private partij met een specifiek commercieel belang. De initiatiefnemers zijn het niet eens met deze conclusie. Zij begrijpen niet hoe de journaliste tot deze conclusie heeft kunnen komen. De initiatiefnemers hebben bij het opstellen van het wetsvoorstel namelijk zeer veel contact gehad met zeer vele en diverse partijen die betrokken zijn bij deze problematiek. Om precies te zijn is contact geweest met 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, diverse bedrijven in de scheepvaart- en beveiligingssector, 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. Knoop, de aan The Hague Centre for Strategic Studies verbonden deskundige prof. dr. R. de Wijk, 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 Gezinscontact en de Vereniging van Waterbouwers. Daarnaast is op 26 september 2016, dus voorafgaand aan de publicatie van het artikel, een persbericht van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders verschenen waarin steun is uitgesproken voor het wetsvoorstel. Dit persbericht is mede ondertekend door EVO en Fenedex, het Havenbedrijf Rotterdam, HZ University of Applied Sciences, Koninklijke BLN-Schuttevaer, Maritiem en Logistiek College de Ruyter, Nautilus International (FNV), Nederland Maritiem Land, Netherlands Maritime Technology, de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij, The Hague Centre for Strategic Studies, Verbond van Verzekeraars, Vereniging Maritiem Gezinscontact, Vereniging van Waterbouwers en VNO-NCW. De conclusie in het genoemde artikel dat slechts «rederijen, verzekeraars en een enkele private partij met een specifiek commercieel belang» betrokken zouden zijn bij het voorstel is dus aantoonbaar bezijden de waarheid.

6. Werklasteffecten en financiële gevolgen

In antwoord op de vragen van de VVD-fractie, melden de initiatiefnemers dat bij de inzet van een VPD op een koopvaardijship de kosten daarvan worden gedeeld tussen de betreffende rederij en het Ministerie van Defensie. Voor de reders betreft dit een bijdrage van € 5.000 per dag. Met een gemiddelde inzet van 8–14 dagen komen de gemiddelde kosten van een VPD-inzet voor de reders daarmee op € 40.000 tot € 70.000. De werkelijke kosten per VPD voor Defensie liggen hoger. Die kosten bestaan uit onder andere logistiek, overnachtingen, transporten en extra vergoedingen van de mariniers.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de mogelijkheid tot het inzetten van particuliere maritieme beveiligers te verwachten positieve effecten heeft voor degene die nu ook de kosten op zich nemen voor de VPD. De grootste positieve effecten van de mogelijkheid om particuliere maritieme beveiligers aan boord te nemen is dat Nederlandse koopvaardijships en de bemanningen daarvan voortaan te allen tijde adequaat

beschermd kunnen worden tegen piraterij, ook wanneer het niet mogelijk is een VPD aan boord te nemen. Dit is voor de initiatiefnemers de primaire reden om met deze wet te komen. Daarnaast zorgt de wet voor een herstel van het *level playing field*, dat verstoord is doordat andere Europese landen inmiddels wel wetgeving hebben waarmee de inzet van particuliere maritieme beveiligers is geregeld. Reders die nu opdrachten mislopen omdat een VPD niet aan boord kan worden genomen, terwijl inzet van particuliere beveiliging nog niet is toegestaan, zullen de positieve effecten van deze wet gaan ervaren, omdat zij dergelijke opdrachten voortaan weer kunnen gaan uitvoeren met particuliere beveiligers aan boord. Dat is goed voor hun positie, concurrentiekracht en bedrijvigheid. Voor die inzet betalen zij natuurlijk geheel zelf de kosten. Omdat het VPD-tenzij principe overeind blijft en het daardoor niet valt te verwachten dat reders die nu gebruik maken van VPD's in plaats daarvan opeens particuliere beveiligers in gaan zetten (immers, zij zullen nog steeds VPD's aan boord moeten nemen als die door Defensie geleverd kunnen worden), zullen de kosten voor de beveiliging van die schepen niet significant veranderen. Wat dat betreft zullen de effecten van deze wet dus klein zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het toezicht antwoorden de initiatiefnemers dat zij zich zeker kunnen voorstellen dat de regering expliciet aandacht zal schenken aan de benodigde opleiding en deskundigheid van de ambtenaren die krachtens artikel 15 belast zullen zijn met het toezicht op de naleving van deze wet. In de wettekst staat dat de Minister bij besluit ambtenaren aanwijst voor deze taak. Als deze taak inderdaad bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) zal worden bedeeeld, zal de ILT uiteraard de benodigde middelen krijgen om de taak naar behoren uit te voeren. Het is aan de Minister om te bepalen welke instantie het beste in staat is. Het spreekt voor zich dat deze instantie daadwerkelijk effectief vorm zal moeten krijgen en dat hier de benodigde middelen voor zullen worden gereserveerd.

7. Overwogen alternatieven

De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de CDA-fractie dat de vervalbepaling alleen geldig is indien sprake is van een toekomstige rijkswet die op de essentiële onderdelen niet afwijkt van het onderhavige wetsvoorstel. Het meest essentiële verschil tussen deze wet en een mogelijke rijkswet is uiteraard dat de rijkswet zal gelden voor het gehele Koninkrijk (dus de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten), terwijl de onderhavige wet slechts gelding zal hebben voor het land Nederland. De rijkswet moet, net als de onderhavige wet, ertoe strekken dat adequate beveiliging mogelijk wordt gemaakt 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). Verder dient de rijkswet ertoe te strekken dat commerciële belangen van de Nederlandse koopvaardij worden beschermd 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. Om dit te bereiken moet de rijkswet de borging van de kwaliteit van beveiligingsbedrijven en hun beveiligers regelen. Meer in het bijzonder moet het regels stellen voor de certificering, vergunningverlening en toezicht. Ook moet de rijkswet regels stellen over het voorwaardelijk toepassen door de reder en de kapitein van alle redelijkerwijs mogelijke beschermingsmaatregelen en over de bevoegdheid van particuliere maritieme beveiligers om onder bijzondere omstandigheden wapens te gebruiken en geweld aan te wenden. Tot slot moet de rijkswet regels stellen aangaande de aanvraag

en toestemming voor de beveiliging van transporten. Het onderhavige wetsvoorstel regelt al het bovenstaande. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat de rijkswet op mineure punten zal afwijken van de onderhavige wet, zolang alle bovenstaande punten wel geregeld worden.

II ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen toelichten waarom in de voorgestelde artikelen 2 en 4 ervoor gekozen is de zeegebieden, zeemijlen en een percentage kosten door de Minister aan te laten wijzen bij algemene maatregel van bestuur. De initiatiefnemers hebben om twee redenen ervoor gekozen om de zeegebieden, zeemijlen en percentage kosten door de Minister te laten aanwijzen bij algemene maatregel van bestuur. Ten eerste leert de geschiedenis dat piraterij telkens op andere plekken op de aardbol de kop kan opsteken. Enkele jaren geleden kwam het vooral voor bij de kust van Oost-Afrika, maar de laatste tijd vonden ook incidenten plaats voor de kust van West-Afrika en in Zuid-Oost-Azië. Het zou onverstandig zijn om in de wet vast te leggen dat de maritieme beveiligingswerkzaamheden slechts in één gebied zijn toegestaan als deze in een ander gebied nodig blijken. De delegatiebepaling geeft de benodigde flexibiliteit. De tweede reden dat is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur, is dat de regering beter in staat is te beoordelen welk aantal zeemijlen of welk percentage kosten het beste werkt. De initiatiefnemers achten zichzelf minder goed in staat om hier een onderbouwde keuze in te maken. Gezien het belang van het onderwerp willen zij niet het risico lopen dat wordt gekozen voor een verkeerd aantal zeemijlen of een verkeerd percentage additionele kosten, waardoor de wet zijn werking verliest.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens wat in materiële zin de basis is voor het aanwijzen van een norm voor zeegebieden, zeemijlen en percentage kosten. Voor zover de initiatiefnemers de vraag juist begrijpen, kunnen zij stellen dat de materiële basis ligt in de delegatiebepaling in deze wet. Als de wetgever door aanneming van deze wet bepaalt dat de bevoegdheid tot het aanwijzen van de bedoelde norm komt te liggen bij de regering, dan is dat de basis voor dat besluit. De initiatiefnemers hopen hiermee de vraag van de leden van de SGP-fractie juist te hebben begrepen en beantwoord.

In reactie op de laatste vraag van de leden van de SGP-fractie, kunnen de initiatiefnemers antwoorden dat het wetsvoorstel beoogt strikte regels te stellen over het soort wapens dat het particulier maritiem beveiligingspersoneel mag gebruiken. In de praktijk kunnen zich op dit vlak snelle ontwikkelingen voordoen. Er wordt bijvoorbeeld telkens betere en veiligere bewapening ontwikkeld. Gezien deze snelle ontwikkelingen ligt het voor de hand om de toegestane gewelddmiddelen vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur. Het belangrijkste criterium zal zijn dat het geweldsgebruik in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd dient te zijn. De gebruikte gewelddmiddelen moeten aan deze eis voldoen.

De initiatiefnemers danken de leden van alle fracties voor hun constructieve inbreng. Zij hopen alle vragen naar voldoening te hebben beantwoord en kijken uit naar de voortzetting van de parlementaire behandeling.

Ten Broeke
Van Helvert