

Vergaderjaar 2013–2014

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

Nr. 61

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 4 maart 2014

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie over de brief van 3 oktober 2013 inzake de stand van zaken Vessel Protection Detachements (VPD's) (Kamerstuk 32 706, nr.57).

De Ministers hebben deze vragen beantwoord bij brief van 20 januari 2014. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De griffier van de commissie,
Van Leiden

1

Welke termijn is nodig tussen de aanvraag en de daadwerkelijke toekenning van de Vessel Protection Detachments (VPD's)?

Volgens het Beleidskader VPD uit 2011 (Kamerstuk 32 706, nr. 9) wordt bij de toetsing van een aanvraag mede in overweging genomen of deze minimaal zes weken voor de geplande inzet is ingediend. In de praktijk worden alle aanvragen in behandeling genomen. In 2013 is Defensie slechts één keer niet in staat gebleken een VPD binnen de door de reder gevraagde termijn toe te kennen.

De termijn tussen de aanvraag en de toekenning wordt voornamelijk bepaald door de tijd die het verkrijgen van diplomatieke toestemmingen in beslag neemt. Dit verschilt per aanvraag. In bepaalde gevallen zijn zes weken nodig, maar er worden ook VPD's toegekend die slechts enkele dagen voorafgaand aan de gewenste inzet zijn aangevraagd.

2

Wanneer is er sprake van een risicogebied waarin VPD's niet zijn toegestaan?

3

Wat zijn precies de grenzen van de High Risk Area (HRA) op dit moment en hoe hebben die zich ontwikkeld de laatste maanden?

Het gebied waar VPD's worden ingezet omvat de in de *Best Management Practices for Protection against Somali Based Piracy* (BMP 4, augustus 2011) vastgestelde *High Risk Area* (HRA). In deze BMP 4 wordt de HRA beschreven als het gebied dat wordt begrensd door «*Suez and the Strait of Hormuz to the North, 10 °S and 78 °E*». De HRA bevindt zich geheel op zee.

Voor andere risicogebieden is de inzet van VPD's op dit moment niet voorzien. Dit geldt in het bijzonder voor de risicogebieden die zich binnen territoriale wateren bevinden. Hier is inzet van een VPD niet toegestaan zonder toestemming van de kuststaat.

4

Wat is uw verklaring voor het verschil tussen het aanbod van VPD's en het aantal aanvragen?

Het aantal van 175 VPD's per jaar strookt met het geschatte aantal transporten dat jaarlijks behoefte heeft aan bescherming in het risicogebied nabij Somalië. In 2013 zijn 64 aanvragen ingediend. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk vast te stellen waarom het aantal aanvragen achter blijft bij de schatting.

5

Wat zijn de bij u bekende redenen voor het intrekken van een VPD aanvraag door de reders?

11

Wat was de reden voor de 15 aanvragers om hun aanvraag na toekenning in te trekken?

In 2013 hebben reders negentien keer een aanvraag ingetrokken, waarbij in negen gevallen werd opgegeven dat de bijdrage van € 5.000 per dag te hoog was. In zeven gevallen vond het transport van de reder geen doorgang omdat er geen contract voor was, de route werd veranderd, of het transport werd afgelast. In drie gevallen gaf de reder na toekenning aan toch geen behoefte te hebben aan de inzet van een VPD.

6

Welke Europese landen maken gebruik van een basis binnen de HRA voor de stationering van militairen die VPD-taken uitvoeren? Hoe gaan deze landen om met het feit dat ze voor aankomst bij deze locatie aan boord moeten zijn van schepen om hun beveiligingstaak te kunnen uitvoeren?

Er zijn op dit moment geen Europese landen die gebruik maken van een basis binnen de HRA voor de stationering van militairen met VPD-taken.

7

In welke specifieke gevallen kan de standaardomvang van een VPD verkleind worden?

9

Hoe groot is de omvang van een VPD dat nu wordt ingezet, en welke mogelijkheden ziet u om deze omvang te verkleinen?

De standaardomvang van een VPD is elf militairen. Dit aantal is nodig om te voldoen aan de eisen die Defensie hanteert op het gebied van *command and control* en medische ondersteuning.

Van geval tot geval wordt gezien of de standaard omvang van het VPD toereikend is. In vier gevallen is in 2013 besloten tot de inzet van een VPD dat groter was dan de standaardomvang. Bij geen van de ingediende aanvragen in 2013 was er voldoende aanleiding om te besluiten minder dan elf militairen in te zetten.

8

Welke mogelijkheden ziet de u om de kosten voor de inzet van een VPD verder te verlagen?

Sinds het begin van de inzet van de VPD's in 2011 heeft Defensie de kosten voor de reders aanzienlijk weten te verlagen. Met de laatste aanpassing in 2012 is de bijdrage van de reders van € 8.300 naar € 5.000 per dag gedaald. Een verdere daling is op dit moment niet voorzien.

10

Van de 49 aanvragen voor een VPD in 2013, is er klaarblijkelijk maar 17 keer tot inzet van een VPD gekomen: op welke wijze bent u van plan een effectiever beleid te realiseren voor de periode tot aan de eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel betreffende inzet van gewapende particuliere beveiligers?

De genoemde aantallen zijn onjuist. Van de 49 aanvragen hebben er 32 tot de inzet van een VPD geleid. De reders hebben vijftien van de resterende zeventien aanvragen ingetrokken en er zijn twee aanvragen afgewezen. Een van deze afwijzingen betrof een aanvraag buiten het risicogebied. De andere aanvraag werd te laat ingediend, waardoor het niet mogelijk was om binnen de gewenste termijn een VPD in te zetten.

12

Welke regulering is nodig om Nederland wel gebruik te laten maken van drijvende wapenopslagplaatsen?

13

Welke noodzakelijke regulering ontbreekt er bij de bestaande drijvende wapendepots die beheerd worden door het Sri Lankaans particulier beveiligingsbedrijf en varen onder de vlaggenstaat Mongolië?

14

Wat bedoelt u met uw constatering dat Mongolië geen toezicht uitvoert over deze drijvende wapendepots?

16

Welke vereiste regulering ontbreekt er naar de mening van de Nederlandse regering voor de drijvende wapendepots?

17

Welke aanpassingen zijn er naar Nederlandse maatstaven nodig voor goede regulering met betrekking tot drijvende wapendepots?

In oktober 2013 is u gemeld (Kamerstuk 32 706, nr. 57) dat Nederland op dit moment geen gebruik maakt van de drijvende wapenopslagplaatsen, omdat de noodzakelijke regulering ontbreekt. Aan boord van de wapendepots op volle zee is de vlaggenstaat verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen van het VN zeerechtverdrag (UNCLOS). Hierbij gaat het onder andere om toezicht op zeewaardigheid, maar ook om strafrechtelijk toezicht.

In oktober 2013 was Mongolië de vlaggenstaat van de drijvende wapendepots onder beheer van het Sri Lankaanse particuliere beveiligingsbedrijf *Avant Garde Maritime Services Ltd* (AGMS). Het is onduidelijk gebleven hoe Mongolië dat toezicht uitoefende op de *floating armories*, wat een reden was om geen gebruik te maken van de opslagplaatsen.

Eind 2013 is de werkwijze van AGMS gewijzigd. Het depot voor de kust van Sri Lanka is inmiddels «omgevlagd» van Mongolië naar Sri Lanka. De twee andere depots in de Rode Zee (Jeddah) en nabij Oman (Muscat) zullen op zeer korte termijn eveneens onder Sri Lankaanse vlag worden gebracht.

Op dit moment wordt bezien of het toezicht op deze drijvende wapenopslagplaatsen voldoende is om het gebruik ervan te heroverwegen. Mocht het tot een heroverweging komen, dan wordt u zo spoedig mogelijk over de uitkomst hiervan geïnformeerd.

15

Is het Sri Lankaans particulier beveiligingsbedrijf de enige aanbieder van drijvende wapendepots? Zo nee, welke andere aanbieders zijn er? Zo ja, weet u ook waarom er geen andere aanbieders zijn en heeft u deze andere aanbieders onderzocht? Zo ja, voldoen deze aanbieders wel?

Het Sri Lankaanse particuliere beveiligingsbedrijf AGMS is de grootste aanbieder van drijvende wapendepots. Het beschikt over depots in de Indische Oceaan en over een depot voor de kust van West-Afrika. Daarnaast bestaan er enkele andere aanbieders van drijvende wapendepots, bijvoorbeeld een Russisch bedrijf. In alle gevallen is het onduidelijk hoe de toezichthoudende rol door de vlaggenstaat wordt uitgeoefend.

18

Welke Europese landen maken momenteel gebruik van drijvende wapendepots, en hoe gaan zij om met de huidige gebrekkige regulering?

43

Welke (Westerse) landen maken momenteel gebruik van de drijvende wapendepots voor de kusten van Sri Lanka, Oman en de westkust van Saudi-Arabië?

44

Wordt er door Nederland en andere Westerse landen aangedrongen op regulering, zodat het ook voor Nederland aanvaardbaar zou kunnen worden om van deze drijvende wapendepots gebruik te maken? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Frankrijk en Italië, de andere Europese landen die VPD's inzetten ter bescherming van koopvaardij schepen, stellen geen gebruik te maken van drijvende wapendepots. De meeste Europese landen hebben ervoor gekozen wet- en regelgeving op te stellen die de inzet van gewapende particuliere beveiligers voor de bescherming van scheepvaart mogelijk maakt of zal maken. Het is niet bekend welke individuele *private security companies* (PSC's) gebruik maken van wapendepots. Op dit moment wordt bezien of het toezicht op deze drijvende wapenopslagplaatsen voldoende is om het gebruik ervan te heroverwegen (zie antwoord op vragen 12–14, 16 en 17).

19

Op welke wijze worden de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK) en de vakbond Nautilus betrokken bij het vergaren van informatie over de problematiek met piraterij bij West-Afrika?

Op verzoek van het kabinet heeft de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) haar leden verzocht in kaart te brengen hoeveel koninkrijksgevlagde transporten in deze regio worden geconfronteerd met piraterij. De KVNR heeft door het directe contact met de reders een uitstekende informatiepositie op dit punt. De NVKK en vakbond Nautilus beschikken niet over gedetailleerde informatie aangaande handelsvolume, bestemmingsverkeer in het gebied of het aantal vaarbewegingen, en zijn derhalve niet benaderd.

20

Kunt u een overzicht in tabelvorm geven van het verschil in de (rechts-) positie van de kapiteins bij de inzet van de VPD's ten opzichte van particuliere beveiligers?

24

Kunt u een overzicht geven van de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor de kapitein die voortvloeien uit de inzet van gewapende particuliere beveiligers?

De gevraagde informatie valt niet in tabelvorm weer te geven. Op grond van nationale en internationale regelgeving, onder meer de *International Convention for Safety of Lives at Sea* (SOLAS), is de kapitein verantwoordelijk voor alles wat aan boord van zijn schip geschiedt. Internationaal-rechtelijk is Nederland verplicht deze verantwoordelijkheid vorm te (blijven)geven, onder andere in wet- en regelgeving. De (inter)nationaal-rechtelijke verantwoordelijkheid van de kapitein wordt uiteraard bij de vormgeving van de wetgeving voor gewapende particuliere beveiligers in acht genomen.

21

Kunt u een overzicht geven van de specifieke categorieën transporten die potentieel in aanmerking zouden kunnen komen voor private beveiligers? Hoeveel doorvaarten zou dit betreffen?

23

Wat zijn de voorwaarden waaronder u gewapende particuliere beveiligers zou willen toestaan?

42

Is het onderzoek naar de voorwaarden waaronder u gewapende particuliere beveiligers zou willen toe staan afgerond? Zo ja, kunt u dit delen met de Kamer? Zo nee, wanneer zal dit onderzoek afgerond worden?

Het kabinet heeft op 26 april 2013 het besluit aangekondigd om de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van schepen mogelijk te maken. Dit besluit is gevolgd door een ambtelijke verkenning van de voorwaarden waaronder dit kan worden gerealiseerd. Op basis van de in 2013 uitgevoerde ambtelijke verkenning is een voorlopig beleidsstandpunt geformuleerd, dat wordt gebruikt voor informele consultaties met vertegenwoordigers van de maritieme en beveiligingssector.

Van de inzet van gewapende particuliere beveiligers kan geen sprake zijn totdat hiervoor een wettelijke regeling is getroffen. De beantwoording van alle vragen over (de inhoud van) het wetsvoorstel vindt derhalve plaats onder voorbehoud van de uitkomsten van de beleidsconsultatie. Het voorlopige beleidsstandpunt en uitkomsten van de consultaties moeten uitmonden in een definitief beleidsstandpunt, waarover uw Kamer zo spoedig mogelijk zal worden geïnformeerd. Op basis van het definitieve beleidsstandpunt wordt vervolgens wetgeving opgesteld op grond waarvan de inzet van gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse schepen mogelijk zal worden (zie ook het antwoord op vraag 45).

In het voorlopige beleidsstandpunt wordt voorgesteld dat een reder een aanvraag kan indienen voor de inzet van gewapende beveiliging (militair dan wel particulier) op transporten waar hij dit noodzakelijk acht binnen de HRA. Indien een VPD (of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege) beschikbaar is, dient de reder dat aanbod te accepteren indachtig het uitgangspunt «VPD, tenzij». In uitzonderingsgevallen zal de reder in aanmerking kunnen komen voor gewapende particuliere beveiligers. Hierbij kan bijvoorbeeld, naast schepen met onvoldoende ruimte voor een VPD, worden gedacht aan transporten waarvoor de kosten van een VPD relatief hoog zijn of aan transporten die relatief ver zouden moeten omvaren.

Het is niet op voorhand bekend hoeveel transporten mogelijk voor de inzet van gewapende particuliere beveiligers in aanmerking komen.

22

Welke rol speelt de International Organization for Standardization (ISO) standaard voor gewapende particuliere beveiligers aan boord van schepen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel?

Het voorlopige beleidsstandpunt stelt voor om certificering van de beveiligingsorganisatie volgens de vereisten van de ISO/PAS-standaard 28007 als voorwaarde te stellen voor het verkrijgen van een vergunning om diensten aan boord van Nederlandse schepen te leveren. Dit houdt onder meer in dat in te zetten gewapende particuliere beveiligers voldoen aan specifieke, strikte eisen op het gebied van opleiding, screening en training.

25

Wat is, op basis van de huidige wet- en regelgeving, de doorwerking van een strafbare handeling van private beveiligers voor de kapitein?

26

Wat is, op basis van de huidige wet- en regelgeving, de doorwerking van een strafbare handeling van private beveiligers voor de reder?

27

Wat is, op basis van de huidige wet- en regelgeving, de doorwerking van een strafbare handeling van private beveiligers voor de overheid, onder wiens vlag het schip vaart?

De inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse schepen is op dit moment niet toegestaan. De eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid is afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval.

28

Wat is het door u gehanteerde begrip «noodweer»?

29

Welke invulling geeft u aan het begrip «noodweer» in relatie tot het gebruik van geweld van private beveiligers op schepen?

Niet strafbaar is degene die een strafbaar feit begaat, geboden door de noodzakelijke verdediging van eigen of andermans lijf, eerbaarheid of goed, tegen ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding (in geval van «noodweer», art. 41, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht).

30

Betekent de ruimere inzet van bewapende particuliere beveiligers ten behoeve van de koopvaardij een reductie in de benodigde militaire VPD-capaciteit? Zo ja, zijn de centrales voor overheids-personeel in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het wetsvoorstel naar voren te brengen? Indien nee, waarom niet?

De mogelijke inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen betekent voornamelijk geen reductie in de benodigde VPD-capaciteit. De centrales voor overheids-personeel kunnen tijdens de formele consultatieronde van het wetsvoorstel hun zienswijze naar voren brengen.

31

Op welke wijze worden de verladers in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze ten opzichte van het wetsvoorstel naar voren te brengen?

32

Heeft u ook de partijen die straks gaan betalen voor de inzet van private beveiliging, de verladers, betrokken bij de invulling van het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

33

Welke belanghebbende partijen zijn of worden formeel geconsulteerd over het wetsvoorstel?

34

Welke belanghebbende partijen zijn of worden informeel geconsulteerd over het wetsvoorstel?

Tot dusver zijn verschillende belanghebbenden uit de maritieme en beveiligingssector ingegaan op een uitnodiging om hun zienswijze met betrekking tot gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse schepen naar voren te brengen. Het betreft de redersvereniging KVNVR (mede namens de Vereniging van Waterbouwers), de verladersorganisatie EVO, de kapiteinsvereniging NVKK, zeevakbond Nautilus en de Nederlandse Veiligheidsbranche. Deze belanghebbenden

worden geconsulteerd over de uitgangspunten in het voorlopige beleidsstandpunt.

35

Op welke manier beoogt u effectief toezicht te houden op de private beveiligers aan boord van schepen die varen onder de Nederlandse vlag?

Op grond van het voorlopige beleidsstandpunt worden toezichhoudende taken voorzien die zowel aan boord (bijvoorbeeld aantallen wapens en munitie), als bij de beveiligingsorganisaties zelf die over een Nederlandse vergunning beschikken, kunnen plaatsvinden.

36

Is de voorziene wet- en regelgeving, die de inzet van gewapende beveiligers zal reguleren, specifiek bedoeld voor het risicogebied nabij Somalië, of zal het zich uitstrekken tot alle risicogebieden?

In het voorlopige beleidsstandpunt wordt de inzet van gewapende particuliere beveiligers op koopvaardischepen slechts voorzien in vooraf vast te stellen zeegebieden waar een hoog risico op piraterij bestaat. Bij het bepalen van die zeegebieden wordt onder meer de *High Risk Area* (HRA) betrokken die in de *Best Management Practices* wordt afgekondigd en kunnen actuele ontwikkelingen worden meegewogen. Op dit moment is sprake van een HRA in de wateren voor de kust van Somalië. De zeegebieden waar de inzet van gewapende particuliere beveiligers mogelijk onder voorwaarden kan worden toegestaan, worden aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, om snelle aanpassingen mogelijk te maken.

37

Welke invloed hebben de ontwikkelingen op gebied van piraterij in West-Afrika op dit wetsvoorstel?

38

Kunt u een overzicht geven van de beperkingen en mogelijkheden voor de inzet van particuliere beveiligers ter bescherming tegen piraterij in West-Afrika ten opzichte van Oost-Afrika?

39

Kunt u een overzicht geven van de beperkingen en mogelijkheden voor de inzet van VPD's ter bescherming tegen piraterij in West-Afrika ten opzichte van Oost-Afrika?

Voor de kust van West-Afrika gaat het veelal om gewapende overvallen op zee, niet om piraterij. De aanvallen zijn gericht op de lading van het schip, vaak olie, en niet op losgeld voor het schip en zijn bemanning.

Gewapende overvallen op zee voor de westkust van Afrika doen zich meestal voor in de territoriale wateren (TTW) van de kuststaten in de Golf van Guinee. Binnen de TTW zijn kuststaten exclusief bevoegd tot en verantwoordelijk voor de bescherming van koopvaardischepen. Binnen deze wateren is het op grond van internationale verdragen niet toegestaan VPD's of gewapende particuliere beveiligers in te zetten zonder toestemming van de kuststaat. In het specifieke geval van Somalië is dat wel mogelijk op grond van VNVR-resolutie 2125.

Zoals in het antwoord op vraag 36 gesteld, worden de zeegebieden waar inzet van gewapende particuliere beveiligers mogelijk onder voorwaarden kan worden toegestaan, aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Op die manier kan snel worden gereageerd op wijzigende omstandigheden.

40

Kunt u toelichten waarom de Kamer niet sneller geïnformeerd kan worden over de uitkomsten van het onderzoek naar de wenselijkheid van aanvullende maatregelen met betrekking tot de toegenomen piraterij aan de Westkust van Afrika?

Begin november 2013 heeft de KVN R haar leden gevraagd om de problematiek van piraterij aan de Westkust van Afrika inzichtelijk te maken. De reacties leveren waardevolle informatie op over de individuele situatie van reders, maar op dit moment nog geen totaalbeeld van het piraterijprobleem in dit gebied. Over de wenselijkheid van aanvullende maatregelen, zoals de inzet van VPD's, kan in dit stadium nog geen uitspraak worden gedaan, vooral omdat op dit moment de meeste geweldsincidenten zich voordoen binnen de TTW.

41

Kunt u toezeggen dat de belangen van de bedrijven, die de opdrachten verstrekken tot het vervoer van producten door risicovolle gebieden, net zo zwaar meegewogen worden als het belang van de andere in de brief genoemde partijen?

Opdrachten voor het vervoeren van lading worden verstrekt in de internationale maritieme markt, zonder Nederlandse overheidsbemoeienis. De Nederlandse Ondernemersvereniging EVO is in de gelegenheid gesteld namens de aangesloten handels- en productiebedrijven haar zienswijze in het kader van het voorgenomen wetgevingstraject kenbaar te maken. De EVO heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De belangen van de EVO worden meegewogen, evenals de belangen van andere partijen die hun zienswijze hebben ingebracht.

45

Kunt u nader concretiseren wanneer het wetsvoorstel in 2014 naar verwachting aan de Kamer voorgelegd zal worden?

Het streven is erop gericht het wetsvoorstel na consultatie, behandeling in de ministerraad en de daarop volgende advisering door de Raad van State, eind 2014 aan uw Kamer te doen toekomen.